

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário  
TC 027.076/2016-4 [Apenso: TC 040.636/2018-6]  
Natureza: Representação.  
Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.  
Interessados/Responsáveis: não há.  
*Amicus Curiae*: Conselho Nacional de Secretários de Educação.  
Representação legal: Evandro Borges Arantes (OAB/TO 1.658) e outros representando o Instituto Educadores e Conselho Nacional de Secretários de Educação.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO AUTUADA POR DETERMINAÇÃO DO PLENÁRIO. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS DESCENTRALIZADOS PELO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE DO ESCOLAR E PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA BÁSICO. PROPOSTA DE METODOLOGIA COM BASE EM MATRIZ DE RISCO. CONHECIMENTO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

São classificadas como voluntárias as transferências federais decorrentes do Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

## RELATÓRIO

Adoto como parte inicial do relatório instrução da Secretaria de Controle Externo da Educação, a qual contou com a anuência do seu corpo dirigente (peças 47 a 49):

### “I. Introdução

1. Trata-se de representação instaurada por determinação do Plenário deste Tribunal a fim de analisar a gestão da prestação de contas de recursos descentralizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e propor medidas com vistas a dotar o processo de maior racionalidade e eficiência.
2. Em 23/9/2016, por meio da Portaria TCU 237, foram designados três auditores da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) para compor Grupo de Trabalho (GT) responsável pela fase inicial de levantamento (peça 4), oportunidade em que foi elaborada a primeira instrução abordando o modelo de transferência de recursos no FNDE, as ações propostas pela entidade em decorrência do Acórdão 7790/2015-1ª Câmara, o desenvolvimento do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Sigpc) e o detalhamento do plano de trabalho para dar cumprimento ao que trata esta representação (peça 15).
3. A SecexEducação submeteu o plano de trabalho à apreciação da Ministra Ana Arraes (peça 17), relatora do processo, que, por meio de Despacho de 9/12/2016 (peça 20), autorizou o prosseguimento dos trabalhos. Em atendimento ao art. 6º da Portaria TCU 237/2016, o plano proposto foi também submetido à Presidência, com parecer prévio da Segecex, que o aprovou em 9/12/2016 (peça 14, TC 033.905/2016-9).
4. A Ordem de Serviço Segecex 4, de 13/3/2017, constituiu novo GT para dar continuidade ao processo de representação e executar o plano de trabalho aprovado (peça 22). Na fase de planejamento, a composição do GT contou com quatro auditores em dedicação exclusiva: dois da SecexEducação; um da Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde); e um da Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo (SGI). Na fase de execução e relatório o GT foi composto por dois auditores da Secex Educação.

### **I.1. Exame de admissibilidade**

5. O processo de representação, autuado pela SecexEducação em atendimento à deliberação proferida pelo Plenário do Tribunal na seção ordinária de 21/9/2016, cumpre com o pressuposto de admissibilidade previsto no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU.

### **I.2. Contextualização do problema**

6. O FNDE tem enfrentado, ao longo dos anos, dificuldades operacionais na gestão das prestações de contas da aplicação dos recursos repassados no âmbito de programas educacionais geridos pela autarquia, com recorrente aumento do estoque de processos sem análise conclusiva. Esse problema tem recebido destaque em decisões do TCU, a exemplo do Acórdão 1614/2013-Plenário (TC 026.597/2011-0), Acórdão 6337/2014-2ª Câmara (TC 022.296/2013-1), Acórdão 7790/2015-1ª Câmara (TC 023.014/2014-8) e Acórdão 1007/2016-Plenário (TC 025.384/2015-5).

7. Tal problema também foi apontado pela Controladoria-Geral da União em recentes auditorias de gestão no FNDE, a exemplo do Relatório 201407023, onde conta que o aumento do passivo de prestações de contas sem análise tem se mostrado o principal problema enfrentado pela entidade ao longo dos últimos anos. No mencionado relatório consta a análise de 82 transferências concedidas pelo FNDE que resultaram em Tomada de Contas Especial (TCE), tendo a CGU apurado que o lapso temporal médio entre o fato gerador da TCE e a sua respectiva instauração era de, aproximadamente, sete anos e quatro meses. Essa intempestividade nas ações do FNDE apresenta-se como grande dificultador às tentativas de recolher aos cofres públicos eventuais danos ao erário decorrentes da má gestão dos recursos repassados pela autarquia.

8. Por meio do Ofício 8/2017 (peça 46), encaminhado ao Presidente do TCU, o Instituto EducAtores, associação civil que congrega ex-gestores estaduais de educação, relatou a situação extemporânea da análise de prestação de contas pelo FNDE e os seus impactos junto aos gestores prestadores de contas. Entre as questões apontadas no expediente, o Instituto menciona que, frequentemente, os ex-secretários estaduais de educação têm recebido comunicações do FNDE que informam os resultados de análises realizadas em prestações de contas de convênios firmados em gestões pretéritas e que já foram executados há mais de uma década. O efeito dessa situação é que, em muitos casos, os ex-gestores enfrentam limitações de ordem prática e operacional em reunir os elementos necessários ao cumprimento de diligências tão extemporâneas. Além disso, acaba por recair sobre os ex-gestores a imputação da devolução de valores acrescidos de juros e correção monetária que resultam em valores exorbitantes e impraticáveis. Essas ponderações sobre a atual sistemática de análise de prestação de contas e de imputação de responsabilidades acerca da execução dos recursos federais foi tema condutor de duas audiências realizadas no TCU a pedido do Instituto EducAtores, em 20/12/2017, no Gabinete da Presidência, e 18/1/2018, no Gabinete do Secretário da SecexEducação.

9. Dados obtidos pelo GT ao longo deste trabalho evidenciam o descompasso entre o volume de recursos descentralizados anualmente pelo FNDE, o elevado volume de prestação de contas que dão entrada todo ano na instituição (de 30 a 35 mil processos) e a ineficiência do modelo de tratamento dessas prestações. Em março de 2016, segundo informação prestada pelo FNDE no Ofício 25541/2016/Diapo/Gabin, existia um passivo de 204 mil prestações de contas pendentes de análise.

10. O problema tem a criticidade aumentada porque a gestão eletrônica das prestações de contas, baseada na utilização do sistema Sigpc, ainda não criou condições favoráveis ao tratamento crítico, seletivo e com base em risco das prestações de contas e tampouco evita a formação de novos passivos.

### **I.3. Objetivos e escopo do trabalho**

11. Tendo em conta as oportunidades de melhoria identificadas no decurso da fase de planejamento, o trabalho foi pautado pelo seguinte objetivo: identificar e recomendar medidas de racionalização, ganho de eficiência e melhoria da expectativa de controle do processo de prestação e de análise de contas de programas geridos pelo FNDE, propondo, naquilo que couber, alterações no âmbito regulamentar e legal.

12. Foram priorizadas as transferências com maior potencial de impacto na otimização e racionalização da instrução e análise das contas prestadas anualmente ao FNDE. Nesse sentido, optou-se por restringir o escopo deste trabalho às transferências relativas aos seguintes programas educacionais suplementares: Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate); e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE Básico).

13. Retiradas as transferências constitucionais do salário educação e a complementação do Fundeb, esses programas respondem pela maior parte dos créditos liquidados anualmente pela Unidade Gestora FNDE 153173 nas modalidades de aplicação 30, 32, 40, 42 e 50 (R\$ 5,30 bilhões em 2016, 72% dos recursos liquidados nas citadas modalidades de aplicação). Além da materialidade, esses três programas, segundo

informações prestadas pelo FNDE, correspondiam a 76% (155.977 processos) das prestações de contas pendentes de análise no FNDE, quantitativo bem acima dos 20.895 processos de convênios, 26.211 de termos de compromisso e 1.104 de obras emergenciais.

14. Cabe ressaltar que o trabalho não objetivou revisar o modelo de repasse e prestação de contas adotado na área da educação. Durante as fases de planejamento e execução do trabalho foi estudado o modelo adotado pela área da saúde, no qual as prestações de contas são feitas por meio de relatório de gestão. Entretanto, dada a disparidade entre os arranjos organizacionais dos modelos da saúde e da educação e as fragilidades inerentes à prestação de contas por relatório de gestão, optou-se por avançar em proposições visando o aperfeiçoamento do atual modelo adotado na área da educação.

#### **1.4. Processo conexo – TC 000.146/2016-1**

15. Em virtude do Acórdão 7790/2015-1ª Câmara, foi instaurado o processo TC 000.146/2016-1 para acompanhar a atuação FNDE no desenvolvimento do Sigpc, sistema eletrônico concebido no intuito de otimizar o processo de recepção e de análise das prestações de contas recebidas pela autarquia, bem como sanear o passivo existente de contas sem análise conclusiva. As medidas que estão sendo propostas neste relatório dependem, em grande medida, do completo desenvolvimento do Sigpc. Assim, tem-se a nítida sobreposição dos trabalhos desta representação com aqueles relacionados ao processo de acompanhamento, visto que aqui também se analisa a implementação do Sigpc, condição básica para adoção do modelo inovador de tratamento das contas com base em tipologias de risco. Ademais, este processo de representação abarca outras questões que impactam diretamente no processo de tratamento das prestações de contas, possuindo um escopo mais amplo. As principais informações e conclusões do processo de acompanhamento foram extraídas e inseridas neste relatório. A par dessa situação, decidiu-se, por meio do Acórdão 9125/2017-2ª Câmara, arquivar o referido processo de acompanhamento do Sigpc e autorizar que o mesmo seja feito no âmbito deste processo.

#### **1.5. Objeto de análise: programas Pnae, Pnate e PDDE Básico**

16. Apresenta-se, a seguir, breve contextualização de cada um dos três programas objeto desse trabalho, destacando os objetivos, os aspectos essenciais de operacionalização, a forma como ocorre a prestação de contas.

17. A legislação dos programas conceitua três tipos de parceiros:

a) Entidade Executora (EEx) como sendo as prefeituras municipais, secretarias distritais e estaduais e as escolas federais (esta última relativa ao Pnae) responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento, execução e prestação de contas dos recursos dos programas;

b) Unidade Executora (UEX) como entidade privada sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas (PDDE e Pnae) e dos polos presenciais da Universidade Aberta do Brasil (UAB), sendo esta última relativa exclusivamente ao PDDE;

c) Entidade Mantenedora (EM), entidade privada sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social, ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas de educação especial, responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas diretamente ao FNDE (relativa ao PDDE).

##### **1.5.1. Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)**

18. A alimentação é direito fundamental do ser humano, reconhecido internacionalmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25) e pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC (art. 11).

19. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, assegurou-se, por meio do art. 208, VII, o direito à alimentação escolar para os estudantes da educação fundamental. Posteriormente, com a EC 59/2009 o direito foi estendido a todas as etapas da educação básica e com a EC 64/2010 foi elevado a direito social no art. 6º da CF, reforçando, assim, a importância do Pnae como programa suplementar na área de educação. O programa é disciplinado pela Lei 11.947/2009 e regulamentado pela Resolução CD/FNDE 26/2013.

20. Por meio do Pnae, a União financia, em caráter suplementar, a aquisição de gêneros alimentícios para atendimento dos alunos matriculados em todas as etapas da educação básica das redes federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, inclusive as indígenas, as localizadas em áreas remanescentes de quilombos e, excepcionalmente, aquelas qualificadas como entidade comunitária, filantrópicas ou por elas mantidas (art. 4º, § 1º da Resolução CD/FNDE 26/2013).

21. Com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica, apura-se o número de alunos matriculados na rede pública de cada ente governamental e, tendo por base um valor per capita por aluno, definido pelo art. 38 da Resolução CD/FNDE 26/2013, o FNDE transfere os recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e às escolas federais (denominados Entidade Executora - EEx) para a execução do programa. São destinados valores por aluno com cobertura para 200 dias letivos, repassados automaticamente e em dez parcelas (art. 38, V e VI da Resolução CD/FNDE 26/2013). As transferências são efetivadas sem a necessidade de formalização de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta específica.

22. A operacionalização do Pnae pode ocorrer de quatro formas: a) centralizada, quando a entidade executora compra e distribui os gêneros alimentícios; b) descentralizada, quando a Entidade Executora (EEx) transfere os recursos financeiros para as Unidades Executoras representativas das escolas (UEX), que se responsabilizam pelas compras; c) com a contratação de empresa para fornecer refeição, sendo que, nesse caso, a entidade executora procede à compra dos alimentos e os repassa à empresa para confecção e distribuição; d) mista, que ocorre quando no município ou no estado acontecem duas ou três formas de gestão ao mesmo tempo.

23. A coordenação do programa é atribuição de um nutricionista habilitado, que é o responsável técnico, devendo estar vinculado ao setor de alimentação escolar da EEx e estar cadastrado no FNDE (Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle-Simec, no Módulo Plano de Ações Articuladas - PAR). Compete ao nutricionista responsável técnico (RT) e aos demais nutricionistas, por exemplo, planejar, elaborar, acompanhar e avaliar o cardápio da alimentação escolar, coordenar e realizar ações de educação alimentar e nutricional, aplicar testes de aceitabilidade dos alimentos com os alunos sempre que ocorrer a introdução de alimento novo, além de acompanhar desde a aquisição dos gêneros alimentícios, o preparo, a distribuição até o consumo das refeições (art. 12 da Resolução CD/FNDE 26/2013).

24. Regra geral, o mínimo de 30% do total dos recursos repassados pelo FNDE deve ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações. A compra poderá ser feita com dispensa do processo licitatório, por meio de chamada pública, conforme art. 14 da Lei 11.947/2009, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

25. O controle social do programa é feito pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que, entre outras atribuições, deve acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar e emitir parecer conclusivo a respeito relatório anual de gestão do Pnae, aprovando ou reprovando a execução do programa (Lei 11.947/2009, art. 19). A entidade executora possui a atribuição de prestar contas dos recursos financeiros recebidos à conta do Pnae e apresentar ao CAE o relatório anual de gestão (Lei 11.947/2009, art. 17).

### **1.5.2. Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate)**

26. O transporte foi o último direito social (art. 6º CF) reconhecido pela constituição federal por meio da EC 90/2015. Entretanto, desde a promulgação da Constituição de 1988 foi assegurado o atendimento ao educando, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (art. 208, VII, da CF). A EC 59/2009 expandiu o programa, antes destinado ao ensino fundamental, para todas as etapas da educação básica.

27. O Pnate é disciplinado pela Lei 10.880/2004 e regulamentado pela Resolução CD/FNDE 5/2015.

28. Enquanto o programa Caminho da Escola é voltado para a renovar, padronizar e ampliar a frota de ônibus, embarcações e bicicletas destinadas à condução de estudantes residentes, prioritariamente, em áreas rurais e ribeirinhas, o Pnate se destina a custear a manutenção desses veículos, contratação de serviços de terceiros ou aquisição de passe estudantil, este último quando houver oferta de serviço regular de transporte coletivo de passageiros.

29. Os recursos financeiros são repassados em parcelas e calculados com base no número de alunos da educação básica pública residentes em área rural e que utilizem transporte escolar oferecido pelos entes federativos, tendo como base os dados oficiais do Censo Escolar do ano anterior e a tabela com os valores per capita disponibilizada, em cada exercício, por decisão do Conselho Deliberativo do FNDE.

30. Da mesma forma que nos programas Pnae e PDDE, a transferência de recursos financeiros é efetivada, automaticamente, pelo FNDE, sem necessidade de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, mediante depósito em conta corrente específica do ente federado. Há a suspensão dos repasses

nos casos de omissão e rejeição de prestação de contas e utilização dos recursos de forma irregular (art. 5º, § 1º, da Lei 10.880/2004).

31. Assim como no Pnae, além do acompanhamento da execução pela secretaria estadual ou municipal de educação, existe o acompanhamento do controle social. Neste caso, exercido pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) do Fundeb, responsáveis por emitir parecer conclusivo acerca da prestação de contas elaborada pelo gestor.

32. A fiscalização do programa é de competência do MEC, do FNDE, do Cacs/Fundeb e dos órgãos do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal (art. 18 da Resolução CD/FNDE 5/2015), os quais podem celebrar convênios ou acordos para auxiliar e otimizar o controle do programa. Adicionalmente, a legislação exige que o FNDE realize anualmente auditoria, por sistema de amostragem, da aplicação dos recursos, se valendo dos meios necessários para consecução do trabalho (requisição de documentos, fiscalização in loco).

### **1.5.3. Programa Dinheiro Direto na Escola - Básico (PDDE Básico)**

33. Suportado pelo mesmo artigo constitucional (art. 208, VII), o PDDE Básico se destina à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino. O programa é disciplinado pela mesma lei do Pnae (Lei 11.947/2009) e regulamentado, basicamente, pelas Resoluções CD/FNDE 9/2011, 10/2013 e 15/2014.

34. O programa é destinado:

a) a escolas públicas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, que possuam alunos matriculados na educação básica, de acordo com dados extraídos do censo escolar, do ano anterior ao do repasse;

b) polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica; e

c) escolas privadas de educação básica, na modalidade de educação especial, recenseadas pelo MEC no ano anterior ao do repasse, mantidas por entidade privada sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência.

35. A Resolução CD/FNDE 9/2011 estabelece os procedimentos a serem adotados para aquisição de materiais e bens e contratação de serviços. Diferentemente do Pnae e Pnate, onde a licitação é regra, os procedimentos estabelecidos para a execução dos recursos do PDDE são simplificados.

36. Resumidamente, após a seleção dos bens e serviços a serem adquiridos e contratados e o registro do planejamento em ata de assembleia da UEx, é feita a consolidação da pesquisa de preço realizada, seguida da escolha do fornecedor ou prestador do qual será feita a aquisição ou contratação (art. 3º da Resolução CD/FNDE 9/2011). Os documentos comprobatórios das despesas (notas fiscais, faturas e recibos) devem ser emitidos em nome da UEx ou da Entidade Mantenedora (EM), conter a sigla do FNDE e do PDDE, ter atesto de recebimento dos bens ou serviços com data e assinatura de membro da UEx e ter o registro de quitação da despesa efetivada, com a data, a identificação e a assinatura do representante legal do fornecedor.

37. A Resolução CD/FNDE 10/2013 dispõe sobre os critérios de repasse e execução do PDDE. Estabelece também os itens de compra permitidos e vedados (art. 4º), as condições para recebimento (art. 12), a obrigatoriedade de constituição da UEx para as escolas com mais de cinquenta alunos (art. 6º), o montante devido pela soma de um valor fixo, definido por estabelecimento de ensino, e outro variável, de acordo com o número de alunos, o percentual de custeio e capital a ser repassado, o prazo limite para execução e prestação de contas dos recursos, casos de suspensão e restabelecimento dos repasses e obrigatoriedade de tombamento e incorporação dos bens permanentes adquiridos ou produzidos com os recursos do programa ao patrimônio da EEx.

38. Cabe ressaltar que a transferência feita diretamente ao caixa escolar da UEx, sem intermediação das secretarias municipais e estaduais de educação, é utilizada como sistemática pelo MEC para concretização de diversas ações orçamentárias, como são os casos das 'Ações Agregadas do PDDE'. Dessa forma, além do PDDE Básico, existem o PDDE Novo Mais Educação, o PDDE Infraestrutura (PDDE Escola Acessível, PDDE Água na Escola, PDDE Escola do Campo, e PDDE PDE Escola) e o PDDE Qualidade (PDDE Ensino Médio Inovador, PDDE Atleta na Escola, PDDE Escola Sustentável e PDDE Mais Cultura).

39. O PDDE Básico, objeto do escopo deste trabalho, é a forma originária do programa. Instituído pela Lei 11.947/2009, caracteriza-se por ser uma transferência legal e obrigatória. As demais variações do

programa, as ditas ações agregadas, são transferências voluntárias, regulamentadas exclusivamente por resoluções do FNDE, com vigência predefinida.

#### **I.6. Estrutura do relatório**

40. Além desta Introdução, o relatório é composto de outros quatro capítulos. No Capítulo II, a seguir, o Grupo de Trabalho traz à discussão a questão da natureza jurídica e da classificação das transferências federais realizadas pelo FNDE no âmbito dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico, sugerindo que o Tribunal firme entendimento de que tais transferências devem ser classificadas como legais, obrigatórias e automáticas. O Capítulo III dedica-se ao objetivo maior deste trabalho, de propor medidas para melhorar o processo de tratamento e análise das prestações de contas daqueles três programas, criando, ao mesmo tempo, um paradigma inovador e um modelo que se apoie no princípio da eficiência da administração pública, nas boas práticas de auditoria governamental e no fortalecimento da expectativa de controle sobre todos os gestores que têm a obrigação de prestar contas ao FNDE dos recursos federais recebidos. Ademais da conclusão (Capítulo IV), o relatório é finalizado pelo Capítulo V, que agrupa, na proposta de encaminhamento, as recomendações do Grupo de Trabalho dirigidas ao FNDE e, quando cabível, a outros atores interessados.

#### **II. Divergência de entendimento sobre a classificação das transferências dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico e sua consequência para o tratamento e análise das prestações de contas.**

41. Preliminarmente à discussão do objetivo maior deste trabalho, de propor medidas com vistas ao aperfeiçoamento do processo de prestação e análise das contas dos programas descentralizados pelo FNDE, optou-se por trazer ao debate a questão da natureza jurídica e da classificação das transferências federais. Neste caso, a discussão se limitará aos repasses realizados pelo FNDE no âmbito do Pnae, Pnate e PDDE Básico.

42. Já na instrução preliminar (peça 15, p.6-10) foi enfatizada a relevância da classificação destas transferências e do levantamento das peculiaridades que as diferenciam das usualmente utilizadas pela administração pública. Tais informações são fundamentais para ponderar sobre quais alternativas são apropriadas ao modelo de transferência utilizado nesses programas, com intuito de solucionar o impasse das prestações de contas no FNDE.

43. É importante pontuar que a discussão acerca da classificação das transferências desses programas educacionais não tem o intuito de contradizer a jurisprudência já pacificada nesta Corte de Contas acerca da natureza federal desses recursos, bem como da competência do FNDE e, conseqüentemente, do TCU em fiscalizá-los. Analogamente, a Decisão 506/1997-Plenário foi clara no sentido de que os recursos repassados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) são federais, mesmo em relação aos transferidos obrigatoriamente via fundo a fundo. No mesmo sentido é a Sumula STJ 208: Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal.

44. Resumidamente, o atual entendimento deste tribunal de que os repasses de recursos do Pnae, Pnate e PDDE Básico são feitos via ‘transferências voluntárias’ tem impactos estruturantes na busca pela racionalização do processo de prestação e análise de contas desses programas. Não as entender como ‘transferências legais’ e, portanto, não as excetuar dos regramentos estanques e condicionantes do Decreto 6.170/2007, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Portaria Interministerial 424/2016, naquilo que rege as ‘transferências voluntárias’, cria embaraços que comprometem a eficiência e agilidade que deve pautar o repasse, a execução, a prestação e a análise das contas desses programas.

45. A discussão que ora prevalece neste tribunal acerca da natureza jurídica das transferências é pautada pela dicotomia entre as ‘transferências voluntárias’ e as ‘obrigatórias’, esta entendida como obrigação incondicional da União.

46. Cabe ressaltar que o termo ‘transferência voluntária’ pode ser interpretado de duas formas diferentes. Uma interpretação é a que o termo ‘transferência voluntária’ se contrapõe a ‘transferência obrigatória’.

47. Outra interpretação entende o termo ‘transferência voluntária’ como uma das modalidades das ‘transferências discricionárias’. Ou seja, nessa interpretação são as ‘transferências discricionárias’ que se contrapõem às ‘transferências obrigatórias’ (constitucionais e legais). O conceito de cada uma das modalidades das ‘transferências discricionárias’ pode ser consultado pelo Portal da Transparência ([www.portaltransparencia.gov.br/glossario](http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario)):

#### **Transferências Fiscais Discricionárias Por Delegação:**

São aquelas efetuadas entre Entes Federativos ou a consórcios públicos visando a execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente e exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.

**Transferências Fiscais Discricionárias Específicas:**

São aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas, e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas.

**Transferências Fiscais Discricionárias Para Organizações da Sociedade Civil:**

São aquelas efetuadas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando a consecução de finalidades de interesse público. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.

**Transferências Fiscais Discricionárias Voluntárias:**

São aquelas que efetuam a entrega de recursos para Entes Federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinados ao Sistema único de Saúde. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, regra geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário.

48. Em que pese a variedade de classificações utilizadas pela administração, o conceito legal de ‘transferência voluntária’ está gravado no art. 25 da LRF:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

49. O conceito de ‘transferência obrigatória’ também é extraído do mesmo artigo, mas por exclusão. Ou seja, é a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação que decorra de determinação constitucional ou legal.

50. Adicionalmente, o legislador se referiu à expressão ‘transferências constitucionais e/ou legais’ em algumas passagens da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 2º, IV, a:

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e **Municípios por determinação constitucional ou legal**, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

(...)

art. 9º, § 2º:

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam **obrigações constitucionais e legais** do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso)

51. O Art. 2º, IV, a, da LRF, transcrito acima, foi objeto de debate neste Tribunal de Contas da União. Conforme o entendimento consignado no item 9.2.1.1 do Acórdão 476/2003-TCU-Plenário, este tribunal restringiu o alcance da expressão ‘valores transferidos por determinação constitucional ou legal’ à repartição da receita tributária da União com os demais entes. Com efeito, foram afastados da dedução à Receita Corrente Líquida (RCL) diversos recursos que poderiam ser abarcados pela literalidade da expressão ‘constitucional ou legal’, como, por exemplo, as transferências legais obrigatórias do SUS, cuja obrigatoriedade decorre do art. 22 da Lei Complementar 141/2012:

Art. 22. É vedada a exigência de restrição à entrega dos recursos referidos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal na modalidade regular e automática prevista nesta Lei Complementar, os quais são considerados **transferência obrigatória** destinada ao custeio de ações e serviços públicos de saúde no âmbito do SUS, sobre a qual não se aplicam as vedações do inciso X do art. 167 da Constituição Federal e do art. 25 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.

52. Da mesma forma, não seria condizente deduzir da RCL as transferências automáticas da educação. Apesar da interpretação dada por este tribunal ao art. 2º, IV, a da LRF, em princípio, estar adstrita ao tema específico do cálculo da RCL, ainda assim tem causado confusão quando são feitas as análises da obrigatoriedade ou não das transferências educacionais ora analisadas. Como as transferências automáticas do PDDE Básico, Pnae e Pnate não configuram repartição da receita tributária da União com os demais entes, não cabem argumentos que classificam as transferências automáticas da educação como ‘transferências voluntárias’ pelo simples fato de que se fossem consideradas ‘obrigatórias’ deveriam ser deduzidas da RCL. Se essa fosse a lógica, o que dizer em relação às transferências obrigatórias do SUS, que também não são deduzidas da RCL?

53. Ao analisarmos por outra vertente, pautada pelos atributos inerentes às ‘transferências obrigatórias e voluntárias’, o debate também é controverso. As ‘transferências obrigatórias’ gozam dos seguintes atributos: a) não exigência de cumprimento de condição discricionária fixada pelo ente transferidor ao ente beneficiário por ocasião da entrega do recurso; b) previsão de critério pautado na equidade para definição dos entes beneficiários (Estados, Distrito Federal e Municípios) e do quantum lhes será repassado; c) regularidade dos repasses, não limitados temporalmente à execução de determinado projeto específico; d) obrigação efetiva de transferência do recurso, sem qualquer discricionariedade ou subjetividade do gestor, nem mesmo do chefe do Poder Executivo, para repasse dos recursos. A seguir será avaliado cada atributo.

54. As análises que definem ser o Pnae uma ‘transferência voluntária’ recorrem principalmente à inobservância do atributo ‘a’ supra. De fato, as leis de criação dos programas Pnae, PDDE Básico e Pnate condicionam o repasse dos recursos à constituição de conselho social (Pnae e Pnate), à prestação de contas e à regularidade da aplicação dos recursos. Esses também são exatamente os casos de suspensão dos repasses.

55. Entretanto, tais condicionantes não configuram afronta ao atributo em análise, pois têm como objetivo garantir a observância de requisitos mínimos, necessários, inerentes e estruturantes do modelo adotado para as ‘transferências legais’ ditas vinculadas, como é o caso da criação de conselho social para fiscalização descentralizada da aplicação dos recursos.

56. Há duas modalidades de ‘transferências legais’: as desvinculadas e as vinculadas. Em relação à primeira, a aplicação dos recursos não está vinculada a um fim específico e, por isso, o recurso é incorporado ao patrimônio do ente beneficiário, o qual possui discricionariedade para definir a despesa correspondente ao recurso. Aplica-se nesse caso a Súmula 209 STJ: ‘Compete à Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal’.

57. São vinculadas as ‘transferências legais’ cuja aplicação dos recursos remetidos está atrelada a um fim específico. Podem ser classificadas em automáticas, fundo a fundo ou diretas ao cidadão. Aplica-se nesse caso a Súmula STJ 208: ‘Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal’.

58. Segundo o documento ‘O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União’, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, as transferências legais podem ser incondicionadas ou não (sinônimo para desvinculadas e vinculadas):

#### 5.1.1.2 TRANSFERÊNCIAS LEGAIS

Algumas características das transferências legais:

- a) **Elas podem ser incondicionais ou não**, dependendo das regras definidas na legislação aplicável;
- b) Assim como as constitucionais, elas **não exigem contrapartida** de recursos do beneficiário;
- c) **Seus recursos podem ser retidos de acordo com os ditames das normas legais associadas**;
- d) Assim como as constitucionais, **seus recursos não podem ser contingenciados** nas Leis Orçamentárias da União e dos Estados. (grifo nosso).

59. É importante ressaltar também que dois dos atributos das ‘transferências voluntárias’ são a contrapartida e a possibilidade de contingenciamento dos recursos, o que não se aplica às transferências do PDDE Básico, Pnate e Pnae, conforme negrito acima.

60. Por se adequarem ao segundo caso, das ‘transferências legais’ vinculadas e automáticas, as leis dos programas PDDE Básico, Pnae e Pnate, inevitavelmente, tiveram que regulamentar condicionantes mínimos tendentes a garantir as bases estruturantes e o aparelhamento do ente beneficiário para o recebimento das transferências e a regular aplicação dos recursos, nas finalidades vinculadas a que foram criadas.

61. Esse entendimento é consentâneo com o que foi expressamente gravado na Lei Complementar 141/2012, que regulamenta o SUS, a qual condiciona o repasse dos recursos ao atendimento de requisitos

mínimos, estruturantes e inerentes à ‘transferência legal’ vinculada, que, diga-se de passagem, são análogos aos previstos para a educação:

Art. 22. É vedada a exigência de restrição à entrega dos recursos referidos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal na modalidade regular e automática prevista nesta Lei Complementar, **os quais são considerados transferência obrigatória** destinada ao custeio de ações e serviços públicos de saúde no âmbito do SUS, sobre a qual não se aplicam as vedações do inciso X do art. 167 da Constituição Federal e do art. 25 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.

Parágrafo único. **A vedação prevista no caput não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega dos recursos:**

I - à **instituição e ao funcionamento do Fundo e do Conselho de Saúde** no âmbito do ente da Federação; e

II - à elaboração do **Plano de Saúde**. (grifo nosso)

62. Cabe ressaltar nesse ponto, a notória imprecisão das legislações que regem os programas educacionais suplementares para dirimir qualquer dúvida acerca da classificação das transferências realizadas para esses programas. Conforme a transcrição, no âmbito do SUS, a Lei Complementar 141/2012 não hesitou em definir expressamente que as condicionantes impostas para entrega dos recursos não desfiguram a obrigatoriedade da transferência, conforme negrito acima.

63. Por diversas vezes este tribunal se deparou com teses que contestam sua competência em relação aos recursos transferidos pelo Pnae, com o argumento de que, por serem ‘obrigatórias’, estariam sob a competência dos tribunais de contas estaduais, como visto no TC 013.179/2009-7, Acórdão 331/2012 - TCU - Plenário:

Alegam que a incompetência do TCU para tratar da matéria, objeto do acórdão recorrido, decorre da natureza jurídica dessa verba e da legislação que cuida do repasse de verba federal para a alimentação escolar.

Consideram que a distinção entre recursos provenientes de transferências voluntárias e obrigatórias será determinante, **porque, todas as vezes que for obrigatória, a competência será do Tribunal de Contas do Estado, a quem competirá a fiscalização da sua correta aplicação** (grifo nosso)

64. Ao rebater a tese exposta, as análises deste tribunal vão no sentido de que a transferência do Pnae é ‘voluntária’, pelo fato de que seu repasse depende do atendimento, pelo beneficiário, de diversas condicionantes típicas desse tipo de transferência. E que por ser ‘voluntária’, estão na esfera de controle e competência deste tribunal.

65. Entretanto, ser a ‘transferência obrigatória’ não é condição determinante para que a competência seja transferida ao Tribunal de Contas Estadual. Conforme visto anteriormente, as ‘transferências obrigatórias legais’ e vinculadas, como é o caso do SUS, se referem a recursos federais e estão, incontestavelmente, sob a competência do TCU.

66. Classificar uma transferência como ‘obrigatória’ não necessariamente retira da União e do TCU a competência para tratar da matéria. Novamente, a Súmula STJ 208 assinala que: ‘Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal’.

67. Cabe frisar que se excetua da Súmula STJ 208 as ‘transferências legais’ desvinculadas e verbas recebidas da União sem condição e não sujeitas a prestação de contas e ao controle do TCU (STF HC 90174, DJ 14/3/2008).

68. Dessa forma, cabe a interpretação, da qual este Grupo de Trabalho anui e defende, de que as transferências feitas aos programas Pnae, PDDE Básico e Pnate, são ‘legais’, vinculadas e, naturalmente, estão na esfera de competência do TCU.

69. Cabe ressaltar ainda que no passado, assim como no SUS, as ações educacionais (PDDE Básico, Pnate e Pnae) eram feitas por meio de convênio. Entretanto, as duas áreas, educação e saúde, passaram por evolução no modelo da política. Os repasses passaram a ser automáticos, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, foram criadas instâncias descentralizadas de fiscalização social e, principalmente, os repasses foram excepcionados das condicionantes impostas às transferências voluntárias, retirando dos gestores a discricionariedade do repasse.

70. Ao excetuá-los das condicionantes impostas às ‘transferências voluntárias’, realizadas por convênios, foi necessário que as leis específicas dispusessem sobre os regramentos e requisitos para a entrega dos recursos, o que, frisa-se novamente, não condiciona a classificação da transferência como voluntária. Entretanto, dado que são serviços de interesse recíproco, concretizados em regime de mútua cooperação,

ponderamos que remanescem resquícios de um relacionamento típico de natureza convenial entre a esfera federal e as esferas estadual e municipal.

71. O traço de natureza convenial da relação entre as esferas de governo não é determinante para que as transferências feitas aos programas em tela sejam classificadas por este tribunal como ‘voluntárias’. Exemplo disso é que este tribunal já se pronunciou sobre a natureza convenial das transferências do SUS (Decisão 506/1997 - Plenário - Ata 31/97 e Decisão TCU 449/1998-Plenário-Ata 28/1998), e não por isso são classificadas como ‘transferências voluntárias’, mas sim ‘obrigatórias legais’ e vinculadas.

72. Quanto ao atributo listado na letra ‘b’ do parágrafo 53, as leis de regência dos programas educacionais suplementares em análise (Lei 11.947/2009 e 10.880/2004) definem precisamente os beneficiários das transferências, não deixando à discricionariedade do gestor a sua definição. São ditos programas suplementares universais, amparados pelo texto inserido na constituição a partir da Emenda Constitucional 59/2009:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a **garantia** de:

VII-atendimento ao educando, **em todas as etapas da educação básica**, por meio de programas suplementares de material **didáticoescolar, transporte, alimentação** e assistência à saúde.’ (NR) (grifo nosso)

73. A expressão ‘didáticoescolar, transporte, alimentação’, grifada acima, está inseparavelmente ligada aos objetivos dos programas PDDE Básico, Pnate e Pnae, respectivamente. Não vemos nesses programas uma característica presente nas ‘transferências voluntárias’, que é a realização conjunta de determinado programa, com um ou outro Estado ou Município, não com todos. Tais programas são automaticamente disponibilizados a todos os entes federados que tenha alunos matriculados na educação básica (Leis 11.947/2009 e 10.880/2004). Uma vez que o ente federado se adequa aos quesitos de atendimento, não cabe à União negar o repasse:

Lei 11.947/2009 (dispõe sobre o Pnae e o PDDE, respectivamente)

Art. 5º (...)

§ 4º O montante dos recursos financeiros de que trata o § 1º será calculado **com base no número de alunos devidamente matriculados na educação básica pública de cada um dos entes governamentais**, conforme os dados oficiais de matrícula obtidos no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação.

Art. 22 (...)

§ 1º A assistência financeira a ser concedida a cada estabelecimento de ensino beneficiário e aos polos presenciais da UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica será definida anualmente e terá como base o **número de alunos matriculados na educação básica e na UAB**, de acordo, respectivamente, com dados do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação e com dados coletados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior - CAPES, observado o disposto no art. 24.

Lei 10.880/2004 (dispõe sobre o Pnate)

Art. 5º O cálculo do montante de recursos a serem destinados a cada EEx tem como base **o número de alunos da educação básica pública, residentes em área rural e que utilizam o transporte escolar**, constantes do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) do Ministério da Educação (MEC) do ano imediatamente anterior. (grifo nosso)

74. As seguintes diretrizes do Pnae, esculpidas no art. 2º da Lei 11.947/2009, corroboram esta lógica de atendimento:

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

75. Como visto, existe uniformidade na metodologia de cálculo para definição do montante a ser repassado. O montante é calculado com base em critérios predefinidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE, levando em consideração o número de alunos devidamente matriculados na educação básica pública de cada um dos entes governamentais (Pnae e PDDE) e os alunos da educação básica pública, residentes em área rural e que utilizam o transporte escolar, no caso do Pnate (art. 5º, § 4º e Parágrafo único do art. 24 da Lei 11.947/2009 c/c art. 2º, § 1º da Lei 10.880/2004).

76. Disposição semelhante é incumbida ao Ministério da Saúde para publicar anualmente a metodologia de cálculo e o montante a ser repassado a cada ente federado, no âmbito do SUS (art. 17, § 1º da Lei Complementar 141/2012):

§ 1º O Ministério da Saúde definirá e publicará, anualmente, utilizando metodologia pactuada na comissão intergestores tripartite e aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde, os montantes a serem transferidos a cada Estado, ao Distrito Federal e a cada Município para custeio das ações e serviços públicos de saúde.

77. Preenchidos os requisitos impostos pelas leis específicas, de aparelhamento dos entes beneficiários para o regular recebimento e execução dos recursos (instituição de conselho, prestação regular de contas etc) e a existência de alunos matriculados na educação básica, não resta escolha à União a não ser transferir os recursos no montante autorizado pela LOA.

78. Quanto à regularidade dos repasses e à obrigação de transferência dos recursos, que também são atributos das ‘transferências obrigatórias’, conforme relacionados nos itens ‘c’ e ‘d’ do parágrafo 53, cabe trazer à discussão algumas análises realizadas no âmbito do TC 035.358/2012-2 e do TC 041.865/2012-0, cujas fundamentações foram baseadas, em parte, no voto condutor do Acórdão 1.631/2006-Plenário.

79. Em relação à competência comum entre os entes federados (art. 23 CF), o voto condutor do Acórdão 1.631/2006-TCU-Plenário asseverou que:

O fato de a União ser corresponsável não lhe cria a obrigação de empreender ações em conjunto com os outros responsáveis de forma incondicional. Aliás, presente o fato de que, nos termos do caput do art. 18 da CF/1988, os entes integrantes da República Federativa do Brasil são autônomos, a conclusão necessária é de que sua atuação em conjunto pressupõe necessariamente a cooperação, a colaboração, a reciprocidade, sem que um tenha supremacia sobre o outro.

80. Cabe destacar que a análise foi elaborada no âmbito de processo de representação sobre possíveis irregularidades referentes a transferência de recursos provenientes do Fundo Nacional de Cultura para município que estava inadimplente com as exigências do art. 25 da LRF. No caso, a Consultoria Jurídica do Ministério da Cultura alegou que por ser de competência comum a promoção dos meios de acesso à cultura, a União não poderia impedir a transferência de recursos para implementar projetos estaduais ou municipais da área, sob pena de ferir o pacto federativo.

81. Como colocado pelo voto condutor, os serviços objeto de competência comum entre os entes federados (art. 23, V, da Constituição Federal) não devem ser interpretados como obrigação incondicional da União. Cabe enfatizar que tal entendimento foi delineado ao analisar a obrigatoriedade da União no provimento da cultura, que não faz parte dos serviços essenciais ou necessários à coletividade, cuja continuidade no adimplemento deve ser premissa básica do Estado brasileiro.

82. Ainda segundo trecho do voto, a doutrina de Maria Sylvania Z. Di Pietro assevera que entre os serviços essenciais do Estado que não podem parar não se encontra o oferecimento de atividades culturais, não obstante sua importância para a coletividade. A cultura não pode ser equiparada às funções essenciais do Estado. Possível solução de continuidade na oferta de projetos culturais não provocaria grave dano à ordem pública, ao contrário do que ocorreria com ausências de atuação do Estado nas áreas de educação, saúde e assistência social.

83. Nesse sentido é a interpretação do § 3º do art. 25 da LC 101/2000: ‘§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetua-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social’, cuja finalidade é manter a continuidade do fornecimento de serviços fundamentais, vinculados às funções essenciais de governo, a educação, a saúde e a assistência social, de forma a resguardar os cidadãos das consequências do inadimplemento desses serviços (Acórdão 1640/2003-TCU-Plenário).

84. O objetivo do § 3º do art. 25 da LC 101/2000, ao isentar a educação da vedação à transferência de recursos voluntários por inadimplência do beneficiário, foi privilegiar a função essencial e o dever do Estado de educar o povo. Se tal dispositivo da LRF excetua as ‘transferências voluntárias’ realizadas pela educação das exigências gravadas no art. 25, § 1º, mais temerário ainda seria permitir a suspensão das ‘transferências legais’ vinculadas realizadas aos programas educacionais suplementares e universais à comprovação de que o ente beneficiário se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos de devidos ao transferidor, ao cumprimento dos limites constitucionais, das dívidas consolidada e mobiliária, bem como à previsão de contrapartida orçamentária.

85. Pautado no voto condutor do Acórdão 1.631/2006-TCU-Plenário, o voto proferido no TC 035.358/2012-2 ressaltou que a promoção da educação é competência comum entre os entes federados, conforme o art. 23, V, da Constituição Federal, asseverou que tal competência não deveria ser interpretada como obrigação incondicional da União e que, por isso, as transferências do Pnae seriam classificadas como ‘voluntárias’.

86. O mesmo entendimento é visto no TC 041.865/2012-0, que tratou de auditoria sobre a natureza jurídica das transferências federais do SUS previstas na Lei Complementar 141/2012, seus aspectos fiscais e de controle. Assim como feito neste relatório, a instrução de mérito daquele processo (TC 041.865/2012-0, peça 60) analisou os atributos das transferências, mas sob o olhar das ‘transferências voluntárias’. Considerou ainda que as condicionantes impostas pela legislação do Pnae eram típicas de ‘transferências voluntárias’.

87. Citou o art. 15 da Medida Provisória (MP) 2.178/2001, que instituiu o Pnae e o PDDE, como um indicativo de que as transferências do Pnae e PDDE são ‘voluntárias’:

Essa MP também fixa exigências mínimas típicas da natureza de transferência voluntária, suspensa a realização de repasses quando os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não as cumprirem (art. 3º, § 7º). **Seguindo no mesmo sentido, o art. 15 da MP faz menção expressa ao comando do art. 73, inciso I, alínea ‘a’ da Lei 9.504/1997 (Código Eleitoral), que estabelece as hipóteses de suspensão de transferência voluntária no trimestre que antecede o pleito eleitoral**, a saber:

Art. 15. Considera-se em andamento o serviço decorrente dos programas a que se refere a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, para efeito do disposto da alínea ‘a’ do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, desde que, no prazo ali previsto, tenha ocorrido a publicação do respectivo convênio com vigência plurianual ou o registro do empenho dos recursos destinados à participação da União junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, sem cancelamento posterior.

**Conforme se pode observar, ao sistematizar a MP 2.178/2001 o Poder Executivo teve o cuidado de fazer referência ao dispositivo da Lei Eleitoral que prevê a suspensão das transferências voluntárias no trimestre que antecede às eleições. Com essa previsão, garante-se a continuidade dos repasses destinados a programas em andamento e com cronograma prefixado, dado o caráter voluntário das respectivas transferências, em harmonia com a Lei Eleitoral.** (grifo nosso)

88. Entretanto, cabe asseverar que a MP 2.178/2001 tratou tanto de instituir o Pnae e o PDDE quanto de alterar a Lei 9.533/1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima e institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional. Logo, a medida provisória dispõe sobre temas diversos.

89. E o art. 15 não cuida de tratar sobre o PDDE e Pnae. Na realidade, o dispositivo atribui ao programa instituído pela Lei 9.533/1997, caráter de ‘programa em andamento’ para excetuá-lo da suspensão das ‘transferências voluntárias’ exigida pela Lei Eleitoral. Desse modo, cabe asseverar que o artigo 15 da MP 2.178/2001 não se presta a regulamentar os programas do Pnae e PDDE, mas sim os ‘programas de garantia de renda mínima instituídos por Municípios que não disponham de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente a sua implementação’ (art. 1º da Lei 9.533/1997). Temerário, pois, se servir desse argumento para classificar as transferências da educação como ‘voluntárias’.

90. Comparando as manifestações citadas anteriormente no TC 035.358/2012-2 e no TC 041.865/2012-0 com documentos publicados pelo próprio TCU, encontramos interpretações antagônicas. No ano 2000, quando da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, este tribunal elaborou o documento ‘Transferências de Recursos e a Lei de Responsabilidade Fiscal - Orientações Fundamentais’, com vistas a orientar os gestores sobre as mudanças advindas com a aprovação da lei.

91. O próprio sumário já apresenta a classificação das transferências objeto de debate:

## II - TRANSFERÊNCIAS LEGAIS

### TRANSFERÊNCIAS AUTOMÁTICAS

Programa Nacional de Alimentação Escolar - **Pnae**

Programa Dinheiro Direto na Escola - **PDDE**

### INFORMAÇÕES NA INTERNET

### LEGISLAÇÃO BÁSICA

### TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO

Sistema Único de Saúde - SUS

Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS  
 DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA - SUS  
 LEGISLAÇÃO BÁSICA - FNAS

92. Conforme visto, ao contrário do que ultimamente tem sido defendido nos processos de controle externo deste tribunal, de que o PDDE Básico, o Pnate e o Pnae são viabilizados por meio de ‘transferências voluntárias’, o documento é expresso em classificar as transferências da educação como ‘transferências legais’ automáticas, juntamente com as realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS e Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.

93. Da mesma forma, no exercício de 2005, este tribunal elaborou o documento ‘Transferências Governamentais Constitucionais e Legais – Diálogo Público (Março 2005)’ e novamente foi claro em classificar os programas educacionais suplementares universais no capítulo de ‘transferências legais’: ‘Incluem-se entre as transferências legais as transferências automáticas (na área de educação) e as transferências fundo a fundo referentes ao repasse do SUS e na área de assistência social.’.

94. Mesmo entendimento é expresso no documento elaborado pela CGU: ‘Gestão de recursos federais - Manual para os agentes municipais SFC/CGU, 2005’:

SUMÁRIO

(...)

TRANSFERÊNCIAS LEGAIS AUTOMÁTICAS.....	27
Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).....	28
Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).....	34

95. Esta classificação também pode ser consultada por meio da tabela elaborada pelo STJ ao analisar a competência penal para processar e julgar desvios de recursos transferidos pela União (peça 43, p.1-17). Este documento além de classificá-las como ‘transferências legais’, também define que são automáticas e vinculadas.

96. Ao analisar os atributos das ações orçamentárias, o próprio Manual Técnico do Orçamento 2018 define ser o PDDE Básico uma ‘transferência obrigatória’ por determinação legal:

c) transferência:

c.1) obrigatória: operação especial que transfere recursos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Exemplo: ação 0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica;

97. No mesmo sentido é a classificação elaborada por subgrupo formado pela STN, SOF, SLTI e CGU, que procurou dar subsídios à Casa Civil da Presidência, com objetivo de contribuir para um melhor entendimento sobre as transferências fiscais da União.

98. Corroborar o entendimento de que as transferências automáticas da educação são ‘legais’ e obrigatórias o Relatório Final de Ação – ENCCLA 7/2014, que teve como objetivo propor o aperfeiçoamento dos instrumentos normativos que garantissem o uso obrigatório do Sistema de Convênios do Governo Federal (Siconv) para todas as transferências de recursos federais para estados, municípios e entidades. Segundo a tabela ‘Classificação conceitual das Transferências da União’ (peça 39, p.4):

Tabela 1 – Classificação conceitual das Transferências da União.

Categories	Tipo	Características	Exemplos
Obrigatórias	Constitucionais	São aquelas que decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, e ocorrem entre entes federativos.	FPE, FPM, IPI-Exportação, IOF Ouro, Fundeb, LC 87/96
	Legais	São aquelas que decorrem de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre entes federativos e para entidades privadas sem fins lucrativos.	FEX, PDDE, Projovem, Pnae, Pnate

Fonte: Relatório Final de Ação – ENCCLA 7/2014.

99. Por fim, mas não menos importante, cabe ressaltar que, historicamente, o Anexo III da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União (LDO) define as despesas que não serão objeto de limitação de empenho, por constituírem obrigações constitucionais ou legais da união, nos termos do art. 9º, § 2º, da LRF:

§2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

100. A LDO de 2018, Lei 13.473/2017, por exemplo, enfatiza o caráter restrito das despesas elencadas em seu Anexo III:

Art. 152. O Poder Executivo incluirá despesas na relação de que trata a Seção I do Anexo III em razão de emenda constitucional ou **lei que crie obrigações** para a União.

§ 1º O Poder Executivo poderá incluir outras despesas na relação de que trata o caput, **desde que demonstre que constituem obrigação constitucional ou legal da União**. (grifo nosso)

101. Não por acaso, há algum tempo o Anexo III das LDO anuais relaciona o Pnae, o PDDE Básico e o Pnate como despesas obrigatórias da União:

DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO, NOS TERMOS DO ART. 9º, § 2º, DA LRF

Seção I - OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS OU LEGAIS DA UNIÃO

Alimentação Escolar (Lei nº 11.947, de 16/06/2009);

(...)

8. Dinheiro Direto na Escola (Lei nº 11.947, de 16/06/2009);

(...)

47. Apoio ao Transporte Escolar (Lei nº 10.880, de 09/06/2004);

102. Percebe-se, portanto, que diferentemente das ‘transferências voluntárias’, as transferências realizadas para estes programas são ‘legais’, automáticas, vinculadas e não se submetem às exigências do art. 25, § 1º da LRF, aos ditames do Decreto 6.170/2007 e às normas de execução estabelecidas pela Portaria Interministerial 424/2016.

103. Diante do exposto, propõe-se que este Tribunal firme entendimento, com base no artigo 16, inciso V, do Regimento Interno do TCU, de que as transferências dos programas Pnae, PDDE Básico e Pnate, regulamentados, respectivamente, pelas Leis 11.947/2009 e 10.880/2004, são obrigatórias, legais e vinculadas, cabendo ao Conselho Deliberativo do FNDE, pautado nas regras gerais estabelecidas pelas leis de criação, nos princípios da administração pública e com respeito à obrigatoriedade da prestação de contas, dispor sobre a metodologia de seleção e análise das prestações de contas.

104. Propõe-se também dar ciência às comissões do Senado e da Câmara dos Deputados que na redação do projeto de lei que regulamentará o Sistema Nacional de Educação, à exemplo do art. 22 da Lei Complementar 141/2012, existe a necessidade de definir com clareza a natureza jurídica e a classificação das transferências destinadas aos programas educacionais suplementares universais.

### **III. Avaliação do modelo atual de análise, pelo FNDE, das prestações de contas do Pnae, Pnate e PDDE Básico**

105. Ao receber delegação de recursos e poderes para a execução dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico, os gestores municipais e estaduais responsáveis pela utilização desses recursos assumem a obrigação de prestar contas a quem lhe fez tal delegação, configurando, assim, o princípio da accountability.

106. A dificuldade que o FNDE tem encontrado em analisar o grande volume de processos de prestação de contas que anualmente dão entrada na autarquia vigora por mais de duas décadas. Em 1998, uma auditoria operacional conduzida pelo TCU (TC 930.220/1998-6) já apontava para a possibilidade de se melhorar a produtividade e a efetividade da análise das prestações de contas realizada pelo FNDE:

Estima-se que a atual capacidade de análise da Entidade não seja muito superior a 5 mil prestações de contas por ano. Atualmente, existem entre 20 e 30 mil processos atrasados pendentes de análise (...). Conforme apontado pela equipe, grande número de prestações de contas deixa de ser analisado anualmente, não havendo efetivos mecanismos de controle e de cobrança por parte do FNDE, o que pode vir a favorecer a má utilização dos valores transferidos e impedir a recuperação de significativo volume de recursos desviados. (...) hoje, os técnicos desta Corte constatarem uma significativa piora naquele quadro, a ponto de não se saber, ao certo, sequer o número de prestações de contas devidas, o número de prestações de contas apresentadas, o número de convenientes omissos ou o número de prestações de contas aprovadas ou rejeitadas pela Instituição. (TCU, 1999)

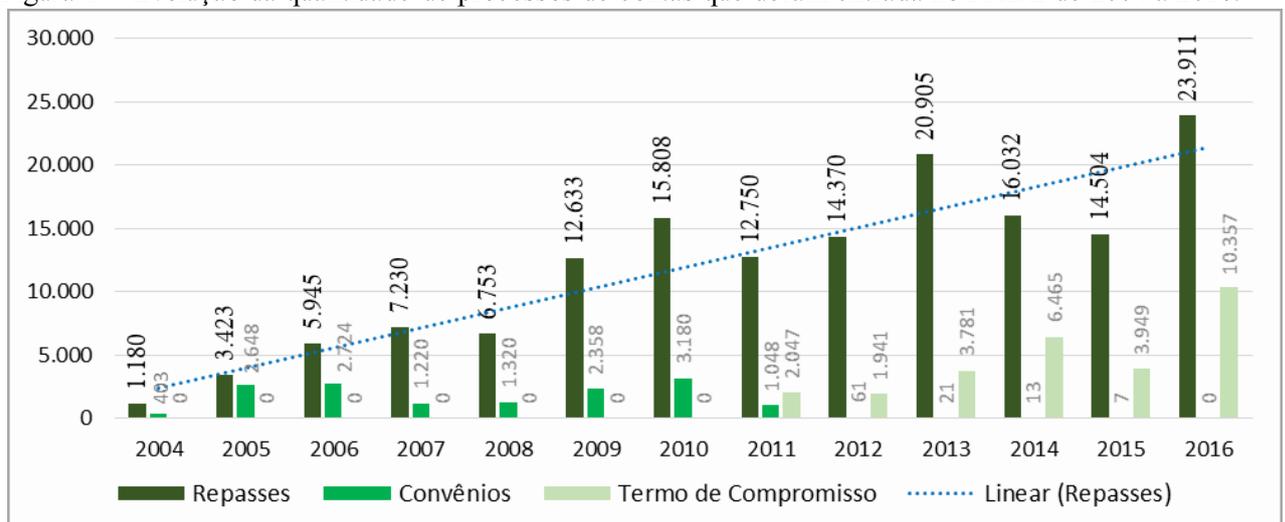
107. À época, em seu voto, o Ministro-Relator destacou preocupação com a incapacidade de o FNDE examinar a aplicação dos vultosos recursos descentralizados sob seu patrocínio e observou que a autarquia, ao longo dos últimos anos, preocupara-se muito mais com o processo de liberação dos recursos do que propriamente com os procedimentos de controle e acompanhamento da execução dos programas. Os achados daquela auditoria podem ser agrupados em quatro pontos: a) deficiências de informatização na área de prestação de contas; b) falta de integração entre a unidade responsável pela análise das prestações de contas e as gerências dos programas, gerando problemas na definição das regras e procedimentos relacionados à prestação de contas; c) necessidade de melhorar a produtividade e as condições de trabalho dos técnicos responsáveis pela análise das prestações de contas; d) desestruturação da área de fiscalização/monitoramento dos programas.

108. Transcorridos vinte anos, boa parte dos achados trazidos por aquela auditoria podem muito bem ser transportados para a atualidade e são emblemáticas da solução de continuidade e do agravamento do problema tratado nesta Representação.

109. O FNDE (Unidade Gestora 153173) gerencia todo ano soma vultosa de recursos orçamentários: em 2016, por exemplo, foram R\$ 59,9 bilhões de créditos liquidados, sendo R\$ 29,8 bilhões nas modalidades de aplicação 30, 32, 40, 42 e 50 - transferências a governos estaduais, ao Distrito Federal, a administrações municipais e a instituições privadas sem fins lucrativos. Retirando as transferências constitucionais do salário educação e a complementação da União ao Fundeb, restam R\$ 7,334 bilhões em transferências de recursos que geram, por consequência, a obrigação primária do órgão repassador de acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos, bem como de instaurar processo de tomada de contas especial, quando tiver ciência de débitos apurados. No caso do FNDE, a análise das prestações de contas assume significativa complexidade pela diversidade de programas gerenciados pela entidade, pelo volume de prestações de contas gerado anualmente e pela capacidade limitada de análise.

110. Segundo informado pelo FNDE, o volume de prestação de contas aproximado que atualmente chega ao órgão é da ordem de 35 mil, sendo a capacidade de análise em torno de quatro mil processos. Essa capacidade é entendida como a instrução individual do processo, com a checagem das informações prestadas no sistema e a emissão do parecer conclusivo. Pela Figura 1, que mostra a evolução da obrigação de prestação de contas no período de 2004 a 2016, pode-se notar claramente a linha ascendente de incorporação de novos processos de contas a cada ano.

Figura 1 – Evolução da quantidade de processos de contas que deram entrada no FNDE de 2004 a 2016.



Fonte: FNDE.

111. As transferências dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico responderam por R\$ 5,3 bilhões em despesas liquidadas em 2016, que representa 72% dos recursos liquidados pela Unidade Gestora 'FNDE 153173' nas modalidades de aplicação 30, 32, 40, 42 e 50, retiradas as transferências constitucionais (R\$ 7,3 bilhões). Segundo informações prestadas pelo FNDE, de um total de 204.187 prestações de contas pendentes de análise na autarquia, 155.977 (76%) são referentes às transferências automáticas, um sinal claro de que a sistemática vigente de prestação de contas anual se encontra muito concentrada naqueles três programas educacionais.

112. A prestação de contas, segundo a Resolução CD/FNDE 2/2012, é realizada no exercício seguinte ao do repasse dos recursos. Consiste, basicamente, na comprovação da execução da totalidade dos recursos recebidos em cada exercício, acrescida de saldos de exercícios anteriores e dos rendimentos de aplicações financeiras auferidos, sendo constituída a partir da inserção, no Sigpc, das informações previstas nas respectivas resoluções que instituírem os repasses, as quais deverão ser suficientes para: a) elaboração do relatório do cumprimento do objeto e dos benefícios alcançados; b) elaboração da relação de bens ou serviços; c) elaboração da relação de despesas e pagamentos; d) conciliação bancária; e) outras demonstrações da execução dos recursos.

113. O que se observa é que, invariavelmente, o Pnae, Pnate e PDDE Básico estão a gerar, todo ano, o expressivo volume de aproximadamente 17 mil processos de prestação de contas com entrada no FNDE sem que, associado a essa realidade, haja o tratamento inicial dessas contas por meio da aplicação de matriz de risco, suportadas por cruzamento e mineração de dados (malhas finas) que permitam classificar as contas por níveis de criticidade e, a partir daí, fundamentar uma atuação mais seletiva e eficiente da autarquia condicionada à disponibilidade e capacidade de análise dos técnicos envolvidos nessa atividade.

114. As leis do Pnae, PDDE e do Pnate definem regras gerais acerca de como deverá ocorrer a prestação de contas e as resoluções do FNDE regulamentam e detalham o procedimento. E o órgão competente para tanto, com poderes legalmente postos pelas leis dos programas, é o Conselho Deliberativo do FNDE. Pautado nas orientações gerais legalmente estabelecidas, e sem a rigidez das normas sobre 'transferências voluntárias', compete ao Conselho Deliberativo estabelecer, por meio de resolução, o rito do procedimento de seleção e análise das prestações de contas, além de outras normas sobre a organização e o funcionamento dos programas.

115. O alcance da competência do Conselho Deliberativo do FNDE para regulamentar matérias afetas aos programas em questão foi analisada pelo Departamento de Consultoria da AGU no âmbito do por meio do Parecer 1/2016/Depconsu/PGF/AGU (NUP 23034.005013/2015-78). No caso concreto, o órgão da AGU se pronunciou favoravelmente sobre consulta formulada pela Procuradoria Federal junto ao FNDE, na qual foi questionado, nos termos do art. 1º, III, da Portaria PGF 424, de 16 de julho de 2013, se seria possível a normatização, pelo Conselho Deliberativo do FNDE, de situações permissivas de arquivamento de processos de prestação de contas referentes a transferências automáticas, em aplicação analógica da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 24/2008, e do art. 17 do Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007, que versam sobre convênios e instrumentos congêneres e que permitiram o arquivamento de processos que atendiam a critérios previamente definidos (peça 43, p.1-17):

Art. 1º Poderão ser arquivados os processos relativos aos convênios, acordos, ajustes ou quaisquer outros instrumentos que tratam da transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que atendam cumulativamente às seguintes condições:

I - prazo de vigência encerrado até 25 de julho de 2002;

II - valor registrado de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais); e

III - prestação de contas ou instrumento congênere apresentado até 31 de julho de 2007

116. Entretanto, o entendimento deste Grupo de Trabalho de que o Conselho Deliberativo detém competência para dispor, por meio de norma infralegal, acerca da metodologia de seleção e análise das prestações de contas, não significa que concordamos, em relação ao tratamento do passivo, com o arquivamento de processos baseado somente nas três condições transcritas acima. Conforme será apresentado no próximo tópico, este trabalho propõe, tanto para o passivo de contas já apresentadas e não analisadas, como para aquelas que o serão no futuro, a seleção de prestações de contas para análise e, conseqüentemente, o arquivamento em lote do restante, a partir de critérios de risco e cruzamento de dados.

117. Naturalmente, não deverá ser admitido o arquivamento de processos submetidos à tomada de contas especial ou objeto de denúncia ou representação. E caso surjam elementos novos caracterizadores de irregularidade na aplicação dos recursos, os processos anteriormente arquivados deverão ser reabertos para apuração.

118. Frente a essa situação, este Grupo de Trabalho defende o entendimento de que há de se buscar medidas inovadoras que rompam com o paradigma de que a racionalização desse processo está na contratação de mais pessoas, que vem sendo recorrentemente recomendado pelo Tribunal, ainda que forma temporária, a exemplo de mutirões já realizados no passado. O acúmulo desse gigantesco quantitativo anual de prestação de contas sem o mínimo de tratamento inicial pelo órgão repassador, dissociado do uso de

técnicas de cruzamento e de mineração de dados e do suporte da tecnologia da informação, é sem dúvida um paradigma negativo que precisa ser revisto de forma ousada, sobretudo em relação aos programas suplementares universais, pois a demora nas análises das contas enfraquece a expectativa de controle na administração pública, gera a sensação de impunidade e aumenta o risco de prescrição de eventual ação de responsabilização de agentes causadores de danos ao erário.

119. São essas as questões estruturantes que serão tratadas nas seções a seguir e onde reside, no entender deste Grupo de Trabalho, as reais oportunidades de melhoria no processo de tratamento e análise das prestações e contas.

### **III.1. Falta de metodologia de tratamento de contas de forma seletiva e com base em matriz de risco**

120. Coube a este Grupo de Trabalho, no cerne deste processo de representação, responder a seguinte questão: ‘Como o FNDE pode melhorar o processo de tratamento e análise das prestações de contas dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico, criando, ao mesmo tempo, um paradigma inovador e um modelo que se apoie no princípio da eficiência da administração pública, nas boas práticas de auditoria governamental (e que se aplique, em termos conceituais, ao processo de análise de prestação de contas) e nos fundamentos da administração gerencial, sem fragilizar ainda mais a expectativa de controle sobre todos os gestores que têm a obrigação de prestar contas dos recursos aplicados naqueles programas?’. Parte-se, inicialmente, de algumas premissas que fundamentam o porquê da adoção de uma metodologia de tratamento das contas com a aplicação de matriz de risco.

#### **III.1.1. Premissas que fundamentam a adoção de matriz de risco**

121. Considerando o volume de prestações de contas anuais que dão entrada anualmente no FNDE, tem-se aqui a primeira premissa: não há como ter servidores suficientes para instruir todos os processos de contas, e por mais que seja uma necessidade justificável se pedir mais e mais servidores, com base inclusive em decisões dos órgãos de controle interno e externo, os órgãos centrais de planejamento e de fazenda do Governo Federal dificilmente vão atender a esse pleito. Portanto a premissa aqui defendida é a de que o FNDE precisa recorrer a uma metodologia de classificação de risco das prestações de contas recebidas, com base em tipologias predefinidas e que venham a compor uma matriz de risco. Do contrário, sem essa priorização, perpetuar-se-á a situação atual do elevado e crescente passivo, em que se cobra do FNDE que todas as contas tenham que ser analisadas, independente de um conhecimento prévio, quanto ao seu nível de criticidade/risco.

122. A questão referente ao estudo técnico necessário, em toda a administração pública, para dimensionamento adequado de recursos humanos e estruturais dos principais órgãos da administração pública federal repassadores de recursos é objeto de acompanhamento deste Tribunal em função do subitem 9.1 do Acórdão 788/2006-TCU-Plenário, reiterado pelos Acórdãos 3.304/2011-TCU-Plenário (item 9.7) e 2.927/2013-TCU-Plenário (item 9.6), correspondentes ao monitoramento da implementação do Siconv. Tais acórdãos determinaram ao Ministério do Planejamento que:

(...) em conjunto com os órgãos e entidades da Administração Pública Federal (Direta e Indireta) que realizem transferências voluntárias de recursos mediante convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, em especial (...) FNDE, elabore estudo técnico com vistas a dotar os órgãos e entidades repassadores de recursos públicos federais da estrutura mínima necessária ao bom e regular cumprimento de seus fins, a ser apresentado a este Tribunal no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o qual deverá comportar, para cada órgão ou entidade:

9.1.1. identificação da estrutura de recursos humanos e materiais atualmente disponível para o cumprimento dessa finalidade;

9.1.2. Identificação da estrutura de recursos humanos e materiais mínimos necessários à sua boa atuação nas três etapas de controle da transferência voluntária de recursos públicos federais (o exame e aprovação dos pedidos, o acompanhamento concomitante da execução e a análise das prestações de contas), tomando-se como parâmetro, sobretudo, o montante anual de recursos repassados e o objeto da atuação de cada órgão ou entidade;

9.1.3. as providências a serem adotadas pelo órgão ou entidade e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para dotar o órgão ou entidade dos recursos mínimos mencionados no item 9.1.2.;

9.1.4. o cronograma de implementação dessas providências, contemplando toda a programação e o prazo de conclusão;

123. A segunda premissa é que uma análise automatizada de todos os processos de contas, da forma como vem sendo apresentada pelo FNDE, com a emissão automática de pareceres técnico e financeiro, não está se

mostrando viável por requerer o uso de funcionalidades complexas e difíceis de serem implantadas no sistema informatizado atualmente em uso. Mais uma vez, o que se recomenda é a utilização de modelo de análise baseado em uma matriz de risco, utilizando técnicas como o cruzamento e a mineração de dados para que se possa chegar a uma classificação de criticidade das prestações de contas que dão entrada anualmente no FNDE. Ainda que algumas tipologias possam ser comuns aos três programas, é de se esperar a construção de outras customizadas para atender às regras e especificidades de cada programa. As áreas de negócio têm importante papel na definição e validação das tipologias, bem como em calibrar os critérios e os pesos de pontuação, já que são elas que detêm maior conhecimento e juízo de valor dos programas. Quanto maior for esse grau de conhecimento, maior será a capacidade de definir uma cesta de tipologias de risco equilibrada e com qualidade.

124. A terceira premissa é a de que priorizar um conjunto de prestações de contas para instrução mais detalhada não é deixar de analisar o universo das contas, desde que esse universo, de forma agregada, seja submetido a filtros e testes, ou seja, a critérios de malha fina, que permita ao FNDE classificá-las quanto ao nível de criticidade, tendo por base os indícios de inconformidades apurados a partir das tipologias definidas na matriz de risco. E tanto melhor será essa classificação quanto mais bem definidos forem os critérios de risco e, sobretudo, mais qualificados forem os dados e informações de entrada no sistema. Para uma melhor calibração do modelo, as tipologias de risco selecionadas devem ser objeto de verificação regular quanto à capacidade de classificar as contas o mais corretamente possível quanto ao seu nível de criticidade.

125. Como quarta premissa é importante enfatizar que não se trata de um modelo que busca se ajustar à capacidade de análise do FNDE, mas sim de um modelo inovador que classifique as contas sob a ótica daquelas que devam ter prioridade de análise, por indícios de inconformidades mais graves, que possam vir, por exemplo, a ensejar, débitos de maior materialidade. Além disso, com a adoção de cruzamento de dados que gere uma malha fina no tratamento inicial das contas, o modelo também resolve a situação de aleatoriedade com que atualmente o FNDE se depara em relação à seleção de contas, que não segue nenhum critério estruturado de análise de risco interno ao órgão, pois, basicamente, as contas são instruídas a partir de demandas dos órgãos de controle, de denúncias ou de antiguidade. Em que pese que essas ocorrências representem critérios válidos, elas não permitem enxergar e tratar o universo das contas, não se configurando em modelo estruturado de seleção.

126. A quinta premissa está na possibilidade de arquivar em lote as contas que passaram pela malha fina e foram classificadas como de baixo risco de inconformidade. Esta premissa retoma a discussão tratada na recomendação feita no parágrafo 103, sobre a possibilidade de o Conselho Deliberativo do FNDE dispor, pautado nas regras gerais estabelecidas pelas leis de criação, nos princípios da administração pública e com respeito à obrigatoriedade da prestação de contas, sobre a metodologia de seleção e análise das prestações de contas, por amostragem, baseada em risco e em cruzamento de dados. Bem como, conseqüentemente, sobre o arquivamento das contas com baixo risco de irregularidades.

127. Cabe ressaltar que o arquivamento das contas num primeiro momento não impede que sejam posteriormente analisadas em função de denúncia, representação ou por solicitação dos órgãos de controle.

128. Como sexta e última premissa, identifica-se a possibilidade de aplicação dessa matriz de risco pautada pelos princípios de seletividade e da criticidade. Este Grupo de Trabalho entende que a aplicação da matriz é uma ferramenta que auxilia as áreas técnicas do FNDE em qualificar o processo de priorização e de escolha do que analisar (seja em relação à prestação de contas como à atividade de acompanhamento) e de onde fiscalizar (mais vinculada à atividade de acompanhamento).

129. A figura a seguir traz a exemplificação dessa proposta de aperfeiçoamento do modelo de tratamento e análise inicial das prestações de contas dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico:

Figura 2 – Exemplificação da proposta de tratamento inicial das contas.



Fonte: elaboração própria.

130. Ressalvando as diferenças de metodologia existentes, a lógica por trás dessa proposta leva em consideração o modelo da Receita Federal de checagem das declarações de imposto de renda, em que se aplica um conceito de malha fina que, na verdade, nada mais é do que um grande filtro, a partir do processamento de critérios e testes entre os dados declarados pelo indivíduo e dados constantes de sistemas da própria Receita Federal e de outras bases. Feitos esses filtros preliminares, aquelas declarações que não preencham requisitos mínimos e são ‘criticadas’ nesses testes passam para uma segunda fase em que são analisadas com maior profundidade, inclusive podendo demandar do contribuinte o envio de documentações comprobatórias.

### III.1.2. Possíveis tipologias para a matriz de risco

131. Como fase preliminar à aplicação da matriz de risco, tem-se a definição das tipologias de risco, como mostrado na Figura 2. Sugere-se uma cesta de tipologias associadas a seis categorias de tratamento, que poderão ser customizadas dadas as especificidades de cada programa. Essas tipologias estão associadas a: a) despesa e conciliação de extratos bancários; b) fornecedores; c) regras formais dos programas; d) critério materialidade; e) demandas e resultados de ações de controle junto ao ente; f) indicadores.

132. Não se pretende aqui invadir a competência e discricionariedade do gestor em definir as tipologias que julgue considerar mais conveniente e oportuno à matriz de risco. O objetivo é apenas exemplificar algumas possibilidades a partir de inconformidades tidas como mais graves, seja pelo potencial de gerar danos ao erário, seja pelo indício de desperdício de recursos, seja pela existência de inconformidades que possam afetar o adequado cumprimento do objeto, entre outras. A definição dessas tipologias leva em conta também mapear os dados que hoje já existem no Sigpc e a confiabilidade do seu registro, identificar a necessidade de coleta adicional de outros dados nas futuras prestações de contas e verificar a oportunidade do uso de outras bases de dados para qualificar a análise da matriz de risco. É importante frisar que aqui não se busca desconstruir o esforço já empreendido no desenvolvimento do Sigpc, mas sim tentar qualificar esse sistema como principal suporte tanto à gestão eletrônica das prestações de contas quanto à elaboração da matriz de risco.

133. Ao sugerir a utilização de tipologias, seguindo os tópicos a seguir, o Grupo de Trabalho entende que o FNDE deve ampliar a visão de risco para além de aspectos formais e exigências que constam nas resoluções dos programas. Trata-se, portanto, de uma inovação com impactos normativo, institucional e cultural na forma de atuação do FNDE, tanto na seleção daqueles entes mais críticos que deverão ter suas contas analisadas individualmente quanto na seleção de locais de verificação in loco em ações de acompanhamento. Fica claro, assim, que não se trata de um modelo paliativo ou de aplicação momentânea, mas sim de um

modelo estruturante que deve começar a ser pensado, discutido e desenvolvido o quanto antes, sendo importante a constituição de grupo de contato com o TCU e a CGU para o acompanhamento dos trabalhos.

#### Triagem das prestações de Contas

134. Anteriormente à aplicação das tipologias, é necessário que a função do Sigpc relacionado ao controle da obrigação de prestar contas (OPC), atualmente em fase de desenvolvimento segundo o Plano de Ação do FNDE decorrente do Acórdão 7790/2015-TCU-1ª Câmara (peça 40, p.1), esteja plenamente em funcionamento, contemplando as rotinas de notificação por omissão do gestor quanto à obrigação de prestar contas e do conselho social quanto à emissão do parecer conclusivo.

135. Dessa forma, além das prestações conclusas, somente as prestações de contas cujo prazo esteja expirado, após terem sido feitas as notificações acerca da omissão tanto do gestor em prestar contas quanto do conselho social em emitir o parecer conclusivo, serão submetidas às tipologias sugeridas. As medidas por motivo de exceção, com a abertura de Tomada de Contas Especial, serão tratadas no E-TCE, sistema de iniciativa institucional do TCU e que se encontra em fase de implantação junto, entre outros órgãos, ao FNDE.

136. Ainda na fase preliminar, é necessário que o Sigpc aprimore as críticas na entrada de dados, para que as prestações de contas sejam registradas de forma completa e sem erros de digitação. Críticas na entrada da quantidade do item de compra do Pnae, do número de inscrição da DAP ou da Chave de Acesso da Nota Fiscal Eletrônica, conforme será tratado adiante, são de extrema importância para a seleção e análise das contas.

137. O mesmo pode ser observado em relação aos extratos bancários disponibilizados pelas instituições financeiras parceiras. Desde 2012, a CGU vem alertando o FNDE sobre a necessidade de regularizar junto às instituições financeiras o fluxo e a padronização dos extratos bancários, conforme exigido pelo Decreto 7.507/2011. À época, foram constatados extratos sem o CNPJ, a razão social e o domicílio bancário dos beneficiários (RAG 201407023, de 2013, p.63):

Recomendação 3: Implementar fluxo formal de gestão dos extratos bancários, contendo rotina de análises e cruzamentos de dados, de forma a identificar inconsistências nas informações divulgadas referentes aos extratos bancários, bem como o acionamento dos bancos responsáveis para correção das inconsistências com prazos bem definidos, para que todos os recursos que deveriam ser disponibilizados no sítio do FNDE obtenham correção tempestiva e sejam apresentados de forma pormenorizada, facilitando o controle social.

138. Entretanto, ainda hoje a questão não foi regularizada, sobretudo em relação aos extratos bancários disponibilizados pela Caixa Econômica Federal (CEF), conforme evidenciado nos processos do Pnae abaixo: Tabela 2 – Exemplos de extratos bancários incompletos.

CNPJ	Razão Social	Município/Estado	Exercício
10.130.755/0001-64	PREF MUN de Angelim	Angelim/PE	2011
11.034.741/0001-00	PREF MUN de Calcado	Calcado/PE	2011
11.358.165/0001-56	PREF MUN de Custodia	Custodia/PE	2011
18.132.167/0001-71	PREF MUN de Araponga	Araponga/MG	2014
14.105.183/0001-14	PREF MUN de Bom Jesus da Lapa	Bom Jesus da Lapa/BA	2014
11.034.741/0001-00	PREF MUN de Calcado	Calcado/PE	2015
46.634.317/0001-80	PREF MUN de Barra do Turvo	Barra do Turvo/SP	2015

Fonte: Sigpc.

139. A situação dos extratos do Banco do Brasil também requer providências, no sentido de que todos venham a informar o CNPJ, a Razão Social, o banco beneficiário, agência e conta corrente dos beneficiários dos débitos. A incompletude dos registros do Banco do Brasil pode ser constatada, por exemplo, no extrato bancário referente ao Pnae 2015, de Brasília/DF (consulta realizada dia 21/11/17, peça 43, p.23).

140. No caso do PDDE, na qual a execução financeira é feita, em sua grande maioria, diretamente pelas UEx, não são registrados os documentos de despesa no sistema e o extrato bancário da EEx disponibilizado não contém registros (Ex: PDDE 2014 e 2015, do Município de Alcobaça/BA). Isso se deve à sistemática peculiar deste programa. Apenas nos casos em que a EEx fica responsável pela execução financeira relacionada a escolas com até cinquenta alunos e que não possuam UEx é que o extrato bancário disponibilizado no Sigpc registra a execução financeira.

141. No RAG 201700427, de 2016, a CGU voltou a analisar o cumprimento da recomendação feita em 2013 em relação aos extratos e constatou seu descumprimento, em afronta ao Decreto 7.507/2011 e a Resolução CD/FNDE 44/2011, que dispõem sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios. Foi mencionado, ainda, que a CAIXA não tem encaminhado os extratos bancários desde setembro de 2014.

142. Em dezembro de 2016, o Ministério Público Federal firmou Termo de Ajustamento de Conduta com o FNDE, a CGU e as instituições financeiras (BB e CEF) para cumprimento do Decreto 7.507/2011. Em função do ajuste, as instituições financeiras se comprometeram em cumprir a legislação e instalar travas, de modo a impedir automaticamente a realização de transações financeiras irregulares, sobretudo transferências para outras contas de titularidade do ente federado e transferências sem identificação de credores e beneficiários.

143. Diante do exposto, é imprescindível que as instituições financeiras cumpram as exigências do Decreto 7.507/2011 e passem a disponibilizar adequadamente, conforme modelo padronizado e acordado com o FNDE, os extratos bancários das contas específicas, contendo o registro completo da execução financeira dos programas.

144. Adicionalmente, cabe ao FNDE implementar solução de TI para a gestão e carregamento dos extratos bancários no Sigpc, além de cotejar as informações das ordens bancárias realizadas por meio do Sigef com os extratos bancários disponibilizados pelas instituições bancárias, de forma a averiguar a completude dos registros.

145. Tais medidas são essenciais para subsidiar a aplicação dos critérios sugeridos nas tipologias a seguir. Sem a regularização do fluxo, padronização e carregamento dos extratos bancários no Sigpc, compromete-se sobremaneira a seleção e a análise financeira das prestações de contas.

146. Dessa forma, cabe dar ciência à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil que a não disponibilização regular ao FNDE dos extratos bancários das contas específicas dos programas educacionais instituídos pela Lei 10.880/2004, Lei 11.494/2007, Lei 11.692/2008 e Lei 11.947/2009, está em desacordo com o Decreto 7.507/2011 e o Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre esta instituição financeira, o Ministério Público Federal, a CGU e o FNDE.

#### **Tipologias associadas à despesa e conciliação de extratos bancários**

147. Essas tipologias estão associadas ao cotejo dos recursos transferidos, devolvidos, utilizados e remanescentes nas contas específicas dos programas, bem como com a certificação da legalidade das despesas realizadas, conforme regras financeiras presentes nos normativos.

Tabela 3 – Tipologias associadas à despesa e conciliação de extratos bancários.

Tipologia (código/descrição)	Fundamentação	Dado disponível atualmente no Sigpc?	Necessidade de uso de outras bases de dados?
TP01: Divergência entre o 'saldo reprogramado do exercício anterior' e o 'Saldo a reprogramar para o exercício seguinte', do Demonstrativo Consolidado.	Art.5º, § 3º da Lei 11.947/2009; art. 4º, § 2º da Lei 10.880/2004.	Parcialmente. Extratos incompletos.	Extratos bancários.
TP02: Divergência entre o rendimento de aplicação financeira declarado no Sigpc e o constatado no extrato bancário.	Art.116, §1º, IV e §4º da Lei 8.666/1993; art.38, XIII, b da Resolução CD/FNDE 26/2013; art.14 c/c 15 da Resolução CD/FNDE 10/2013; art.7º, §6º da Resolução CD/FNDE 5/2015.	Parcialmente. Extratos incompletos.	Extratos bancários.
TP03: Declaração de devolução de recurso para conta específica sem correspondente registro no extrato bancário.	Art.8º, §1º da Lei 11.947/2011; art.6º, §3º da Lei 10.880/2004.	Parcialmente. Extratos incompletos.	Extratos bancários.
TP04: Validação de GRU cadastrada no Demonstrativo	Art.40 da Resolução CD/FNDE 26/2013; art.13 da Resolução	Parcialmente. Extratos	Extratos bancários.

Tipologia (código/descrição)	Fundamentação	Dado disponível atualmente no Sigpc?	Necessidade de uso de outras bases de dados?
Sintético Anual (EEx e UEx).	CD/FNDE 5/2015; art.22 da Resolução CD/FNDE 10/2013.	incompletos.	
TP05: Existência de créditos estranhos às ordens bancárias realizadas pelo FNDE (exceto os devolvidos para conta específica).	Art.5º, §1º, §2º e §3º, art. 7º e art.22, §1º e §2º da Lei 11.947/2009; art.2º, §1º, §2º, §6º da Lei 10.880/2004.	Parcialmente. Extratos incompletos.	Extratos bancários.
TP06: Pagamento de tarifas e taxas bancárias no extrato bancário.	Art. 23 da Lei 11.947/2009; art.2º, §4º da Lei 10.880/2004; art.7º, §4º e 14, §1º da Resolução 5/2015; art.38, IX da Resolução CD/FNDE 26/2013; art.4º, §1º, IV da Resolução CD/FNDE 10/2013.	Parcialmente. Extratos incompletos.	Extratos bancários.
TP07: Lançamentos indevidos no extrato bancário (estranhos ao objeto do programa).	Art.38, XVII da Resolução CD/FNDE 26/2013; arts. 4º e 14 da Resolução CD/FNDE 10/2013; art. 14, da Resolução CD/FNDE 5/2015.	Parcialmente. Extratos incompletos.	Extratos bancários.
TP08: Limite de saque excedido.	Art.7º, §8º da Resolução CD/FNDE 5/2015.	Parcialmente. Extratos incompletos.	Extratos bancários.
TP09: Transferência de recursos das contas específicas para outra conta corrente de titularidade do próprio ente federado (estados e municípios).	Decreto 7.507/2011 e Resolução CD/FNDE 44/11.	Parcialmente. Extratos incompletos.	Extratos bancários.
TP10: Descentralização de recursos da conta específica para entidade que não seja UEx (Pnae).	Art.6º da Lei 11.947/2009.	Parcialmente. Relação de descentralizações realizadas.	Sistema de controle de escolas, cadastro de Entidade, proces-sos, empenhos e pa-gamentos do PDDE.
TP11: Débitos/Pagamentos sem amparo ou cobertura em documento de despesa registrado no sistema.	Art.8º, §2º da Lei 11.947/2009; Art. 18 da Resolução CD/FNDE 10/2013; Art. 14, §5º da Resolução CD/FNDE 5/2015.	Parcialmente. Extratos incompletos.	Extratos bancários.
TP12: Variação relevante no preço e quantidade praticados para um mesmo item de compra (pesos maiores para preços e quantidades destoantes da média).	Indício de sobrepreço.	Sim.	Não.
TP13: Limite individual de venda para fornecedores individuais e grupos informais de no máximo R\$ 20.000,00 por DAP Familiar/ano/EEx (Pnae).	Art.32 da Resolução CD/FNDE 26/2013.	Parcialmente. Extratos incompletos.	DAP.
TP14: Limite para grupos formais: Valor máximo a ser contratado = nº de agricultores familiares (DAPs familiares) inscritos na DAP	Art.32 da Resolução CD/FNDE 26/2013.	Parcialmente. Extratos incompletos.	DAP.

Tipologia (código/descrição)	Fundamentação	Dado disponível atualmente no Sigpc?	Necessidade de uso de outras bases de dados?
jurídica x R\$ 20.000,00 (Pnae).			
TP15: Cumprimento pela EEx do prazo máximo de até cinco dias úteis, a contar da efetivação do crédito realizado pelo FNDE, para transferência dos recursos às UEx, quando a rede for delegada.	Art.8º da Resolução CD/FNDE 26/2013.	Parcialmente. Extratos incompletos.	Não
TP16: Pagamento, a qualquer título, a agente público da ativa por serviços prestados.	Art.4º, § 1º, III, a Resolução CD/FNDE 10/2013 (PDDE).	Parcialmente. Extratos incompletos.	Extratos bancários; Receita Federal.
TP17: Pagamento, a qualquer título, a empresa privada com servidor público da ativa, empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista por serviços prestados.	Art.4º, § 1º, III, da Resolução CD/FNDE 10/2013 (PDDE).	Parcialmente. Extratos incompletos.	Extratos bancários; Receita Federal.

Fonte: elaboração própria.

Obs.: à exceção das tipologias TP09, TP12, TP15, TP16 e TP17, as demais tipologias já se encontram documentadas pelo FNDE.

148. A maioria das tipologias mencionadas já se encontra documentada pelo FNDE, em função do levantamento das regras de análise financeira do Pnae 2011 e 2012. Entretanto, nem todas foram implementadas.

149. Percebe-se que as tipologias estão diretamente relacionadas e dependentes dos registros presentes nos extratos bancários. O saldo bancário remanescente em conta ao final do exercício (TP01), a divergência de valores do rendimento da aplicação financeira (TP02), as vedações relacionadas ao pagamento de tarifas e taxas bancárias (TP06), lançamentos indevidos (TP07), limite de saque (TP08) e transferências a outras contas de titularidade do ente (TP09) ou sem cobertura em documento registrado no sistema (TP11) somente poderão ser detectadas caso os registros dos extratos bancários sejam regularizados.

150. Idealmente, os campos do Sigpc referentes ao ‘saldo a reprogramar para o exercício seguinte’ e o ‘saldo reprogramado do exercício anterior’, ambos integrantes do rol de informações do Demonstrativo Consolidado, deveriam ser preenchidos automaticamente de acordo com as informações dos extratos bancários. Entretanto, conforme dito, inúmeras prestações de contas estão com extratos bancários incompletos ou mesmo em branco no Sigpc.

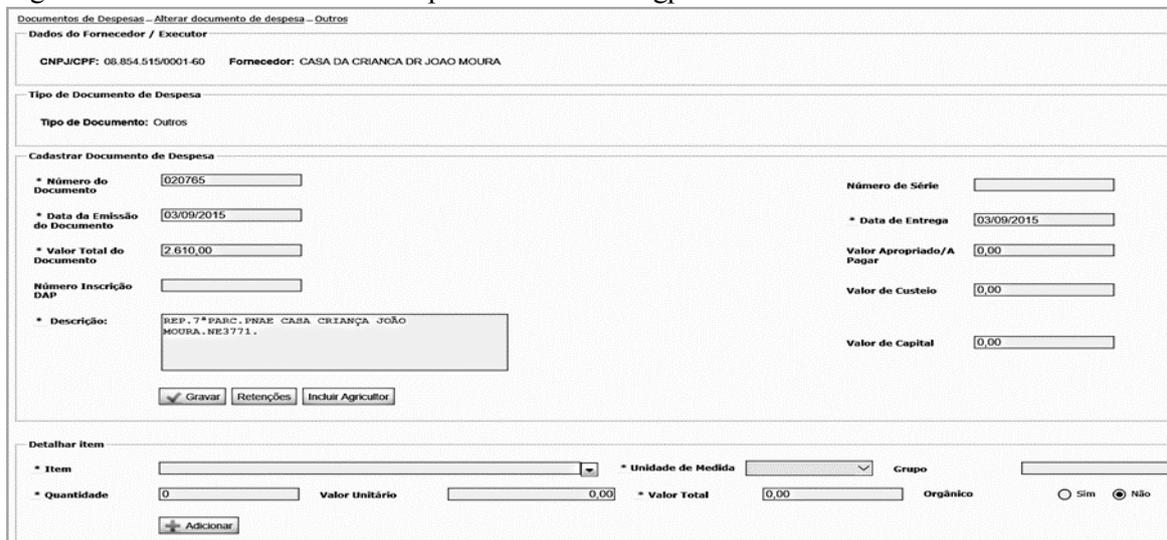
151. Além de que não há interoperabilidade entre as soluções tecnológicas das instituições bancárias e o Sigpc, para preenchimento automático de certos campos da prestação de contas. Há informação no relatório de 2016 da CGU, inclusive, de que os campos referentes aos saldos transferidos de um exercício para o outro eram informados pelos gestores das EEx, de forma declaratória até meados de 2016, em relação ao PDDE.

152. No caso do Pnate, o art. 8º da Resolução CD/FNDE 5/2015 admite considerar o valor declarado pelo gestor caso não haja a informação por parte da instituição financeira: ‘§ 4º Para fins de prestação de contas, o FNDE considerará os saldos informados pelas instituições bancárias. § 5º Na impossibilidade de obtenção dos saldos junto às instituições bancárias, será considerado aquele declarado pelo ente executor no Sigpc’.

153. Existem, ainda, casos de desrespeito ao Decreto 7.507/2011 e à Resolução CD/FNDE 44/2011, com a cobrança pelas instituições financeiras de tarifas bancárias (Ex: extrato Pnae 2014, Município de Aiuba/CE). Outra irregularidade encontrada, que compromete sobremaneira o controle do gasto, se refere ao repasse dos recursos creditados pelo FNDE para outra conta corrente de titularidade do próprio ente federado beneficiário (Ex: Mun. Biritinga/BA, Pnae 2014 e Campina Grande/Paraíba, Pnae 2015) (peça 43, p.22).

154. Adicionalmente, quando a gestão do Pnae é descentralizada para as UEx, existe a necessidade de verificar se o detalhamento dos itens do Documento de Despesa efetuado pela UEx foi preenchido/declarado no Sigpc (TP10). Conforme tela do Sigpc a seguir, há casos em que ao invés de o documento de despesa registrar os itens de compra, quantidades e valores praticados nas aquisições realizadas pelas UEx, é informado apenas o repasse de parcela à UEx, sem registro efetivo do detalhamento dos itens da despesa (Ex: Pnae 2015, Campina Grande/Paraíba). Para estes casos, deve ser atribuído maior peso.

Figura 3 – Tela Documento de Despesa do Pnae no Sigpc.



Fonte: Sigpc (Consulta em 22/11/2017).

155. Quanto à aferição do limite individual de venda para fornecedores individuais e grupos informais (TP13), disciplinado pelo art. 32, I, da Resolução CD/FNDE 26/2013, o Sigpc tem todos os registros necessários para efetuar a análise. O limite é de R\$ 20.000,00 por DAP Familiar/ano/EEEx.

156. Já o limite total de venda para grupos formais (TP14) é estabelecido multiplicando o número de agricultores familiares (DAPs familiares) inscritos na DAP jurídica por R\$ 20.000,00. Para essa situação, o Sigpc não registra o número de agricultores familiares (DAP familiares) que estão vinculados à DAP Jurídica, o que inviabiliza sua checagem por meio do sistema, necessitando recorrer a outra base de dados.

157. Apesar de atualmente o art. 32, §1º e §2º da Resolução CD/FNDE 26/2013 atribuir às cooperativas e/ou associações e à EEx a responsabilidade pelo controle do atendimento dos limites de venda, entende-se necessário que o FNDE passe a ter subsídios para controlar estes limites, haja vista se tratar de tipologia que consideramos de alto risco, frente à concentração indevida de mercado demonstrada em operações recente de combate a corrupção.

158. O art. 24 da Portaria SEAD 1/2017 permite a disponibilização da base de dados das DAP aos órgãos públicos interessados.

159. Nesse sentido, recomenda-se ao FNDE firmar Acordo de Cooperação Técnica ou instrumento congênere com a Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF), vinculada à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), para que seja disponibilizado acesso eletrônico aos dados das DAP ativas cadastradas na base de dados da secretaria, conforme art. 24 da Portaria SEAD 1/2017, com vistas a subsidiar os cruzamentos sugeridos nas tipologias.

160. Quanto ao preço praticado nas aquisições da agricultura familiar (mínimo 30% do total), desde que sejam compatíveis com os vigentes no mercado, a legislação permite que a EEx dispense a licitação e contrate, por meio de chamada pública, fornecedores pessoa física, associações e cooperativas, detentores de DAP física (pessoa física e grupos informais) ou jurídica (grupos formais), para fornecimento de produtos (art. 14 da Lei 11.947/2011).

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do Pnae, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

§ 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada **dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local**, observando-

se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria. (grifo nosso)

161. Observa-se que a Lei 11.947/2011 possibilita a dispensa de licitação ‘desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local’. Não regulamenta, entretanto, quais os parâmetros definidos para que o preço seja considerado compatível com o mercado local. Esta previsão é regulamentada pelo art. 29 da Resolução CD/FNDE 26/2013:

Art. 29 O preço de aquisição dos gêneros alimentícios será determinado pela EEx, com base na realização de pesquisa de preços de mercado.

§1º O preço de aquisição **será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local**, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto. (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

§2º Na impossibilidade da pesquisa ser realizada em âmbito local, deverá ser realizada ou complementada em âmbito territorial, estadual ou nacional, nessa ordem. (grifo nosso)

162. A disparidade entre os preços praticados nas diversas regiões do Brasil e a ausência de banco de preço de alimentos nacional que sirva de parâmetro para a dispensa de licitação dificultam o controle acerca dos valores praticados nas aquisições. Ademais, a permissão infralegal para que o preço seja estipulado exclusivamente a partir de três orçamentos locais fragiliza o programa, haja vista recentes casos de corrupção que apontaram o conluio entre as cooperativas e associações locais, que além de outras irregularidades, combinavam previamente preços superfaturados para fundamentar a contratação.

163. Percebe-se, pois, que na intenção de promover a regionalização das compras e da pesquisa de preço, o dispositivo da resolução deu margem para que irregularidades fossem praticadas.

164. Em relação ao assunto, cabe ressaltar iniciativa do Ministério Público Federal do Estado de São Paulo (MPF/SP), no âmbito do Inquérito Civil 1.34.001.004130/2016-43, que tem por objeto a apuração da regular implementação do Sigpc pelo FNDE. Conforme registros feitos em videoconferência realizada com o MPF/SP, no dia 5/4/2017, na presença do FNDE, CGU e TCU, as seguintes medidas foram aventadas:

a) criação de banco de preços de alimentos, de acordo com informações de centrais de abastecimento e outras instituições públicas e privadas em cada região;

b) implementação de Nota Fiscal Eletrônica e uso de cartão magnético de débito;

c) alteração normativa das resoluções do FNDE que regulamentam o Pnae, para que prevíssem a obrigação de as EEx consultar o Sistema Comprasnet como etapa obrigatória de pesquisa de preço, conforme a Instrução Normativa MP 5/2014.

165. O entendimento do Ministério Público é o de que as fragilidades relacionadas aos preços praticados nas aquisições poderiam ser atenuadas caso a legislação do Pnae passe a exigir como etapa obrigatória para a definição do preço de aquisição, além da pesquisa de preço no mercado local, a pesquisa junto ao Painel de Preços, ferramenta desenvolvida pelo MPOG a partir dos preços praticados nas aquisições públicas dos exercícios de 2015, 2016 e 2017 e homologadas nos sistemas Comprasnet, assim como a pesquisa dos preços praticados no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), disponibilizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Adicionalmente, o preço poderia ser justificado com pesquisa realizada junto às Centrais de Abastecimento (Ceasa) nos estados.

166. O TCU tem manifestado entendimento de que (Acórdão 1445/2015-TCU-Plenário):

9.3.2. para fim de orçamentação nas licitações de bens e serviços, devem ser priorizados os parâmetros previstos nos incisos I e III do art. 2º da IN SLTI/MPOG 5/2014, quais sejam, ‘Portal de Compras Governamentais’ e ‘contratações similares de outros entes públicos’, em detrimento dos parâmetros contidos nos incisos II e IV daquele mesmo art. 2º, isto é, ‘pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo’ e ‘pesquisa com os fornecedores’, cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar;

167. É imprescindível que o FNDE identifique, estatisticamente, variações relevantes no preço e quantidade praticados para um mesmo item de compra, utilizando os registros da própria base do Sigpc, para fins de atribuição de peso na matriz de risco (TP12). Este Grupo de Trabalho entende que esta tipologia deve ser observada pelo Conselho Deliberativo do FNDE no momento em que forem definidas as situações permissivas de arquivamento de processos de prestação de contas do passivo já registrado no Sigpc,

referentes aos repasses automáticos no âmbito do Pnae, Pnate e PDDE, conforme analisado no Parecer 1/2016/Depconsu/PGF/AGU (peça 43, p.1-17).

168. Quanto ao uso da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), há consenso entre os órgãos de controle (TCU, CGU e MPF) de que sua utilização representaria grande avanço no controle dos gastos realizados nos programas descentralizados pelo FNDE e deveria ser incentivada pela autarquia, principalmente nas áreas urbanas. O modelo da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) é nacionalmente padronizado e permite consulta pública centralizada e disponibilizada pela Receita Federal em portal específico.

169. A utilização da NF-e permite ao cidadão e aos órgãos de controle identificar detalhadamente os dados sobre o emitente, o destinatário, produtos e serviços demandados, além de outras informações relevantes para o processo de fiscalização.

170. Inclusive há orientação para que seja utilizada a NF-e nos fornecimentos para a administração pública, conforme se observa da redação do Protocolo ICMS 42/2009, que dispõe acerca dos estabelecimentos comerciais obrigados a emitir a NF-e:

Cláusula segunda. Ficam obrigados a emitir Nota Fiscal Eletrônica - NF-e, modelo 55, em substituição à Nota Fiscal, modelo 1 ou 1-A, a partir de 1º de dezembro de 2010, os contribuintes que, independentemente da atividade econômica exercida, realizem operações:

I - destinadas à Administração Pública direta ou indireta, inclusive empresa pública e sociedade de economia mista, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

171. Idealmente, o Sigpc e a base de dados das Notas Fiscais Eletrônicas deveriam ter conexão. Dessa forma, no momento que o gestor registrasse a 'Chave de Acesso da Nota Fiscal Eletrônica' no Sigpc, o sistema preencheria automaticamente outros campos do documento de despesa, principalmente os valores praticados e o Código NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul). O Código NCM está presente nas NF-e e é utilizado para classificar e identificar o produto ou mercadoria de acordo com a nomenclatura padronizada adotada pelo Mercosul.

172. Este recurso representaria grande avanço no controle do programa, na medida em que solucionaria a falta de padronização dos produtos adquiridos e qualificaria os registros do sistema.

173. Entretanto, nas prestações de contas, mesmo quando o tipo de documento de despesa no Sigpc é declarado como sendo 'Nota Fiscal Eletrônica', o campo referente a 'Chave de Acesso da Nota Fiscal Eletrônica', que viabilizaria a consulta à base da receita, não é de preenchimento obrigatório, o que fragiliza o controle e impossibilita eventual cruzamento entre as bases.

174. Ademais, a interoperabilidade entre o Sigpc e a base da NF-e traria confiabilidade aos registros e impediria que fossem utilizadas na prestação de contas notas fiscais estranhas ao programa, como pode ser observado na prestação de contas do Município de Campina Grande, Paraíba, Pnae 2015. O Documento de Despesa 002762 registrou uma NF-e cujos dados não condizem com o declarado no Sigpc.

Figura 4 – Nota Fiscal Eletrônica estranha ao Pnae registrada no Sigpc, município de Campina Grande/PB.

Fonte: sítio NF-e (Consulta feita em 26/11/2017).

175. Constatou-se que a relação de alimentos registrados na NF-e não corresponde aos declarados pela Secretaria de Educação do Município de Campina Grande no Sigpc (abacaxi, banana, laranja, mamão e

melancia). Além disso, o destinatário da NF-e é o Fundo Municipal de Assistência Social do Município de Solânea, Paraíba, e não a Secretaria de Educação do Município de Campina Grande.

176. O mesmo foi observado em relação ao Documento de Despesa 002763, cujo valor total declarado no Sigpc foi de R\$ 14.057,42, para a aquisição de abacaxi, banana, laranja, mamão e melancia. Entretanto, a NF-e (nº 25151117512503000149550010000027631187386383) registrada no Sigpc foi emitida, na realidade, no valor total de R\$ 391,33, para a aquisição de café, farinha, arroz, milho, flocos de milho e leite. E da mesma forma, o destinatário da NF-e é o Fundo Nacional de Assistência Social do Município de Solânea, Paraíba, e não a Secretaria de Educação do Município de Campina Grande. Não foi testada a validade de outras NF-e deste município.

177. Neste caso, cumpre determinar ao FNDE que analise a prestação de contas do Município de Campina Grande/Paraíba, Pnae 2015, principalmente acerca da fidedignidade dos registros dos documentos de despesa declarados em confronto com os dados das NF-e, dando conhecimento a este Tribunal das conclusões no prazo de 120 dias.

178. Em relação ao PDDE, devido à execução dos recursos ser feita de forma descentralizada pelos conselhos escolares (UEX) e pelo fato de que as prestações de contas das UEX são declaradas de forma consolidada pelas EEX no Sigpc, não são conhecidos os registros acerca do documento de despesa. Adicionalmente, pela ausência do cartão PDDE, as compras são feitas, em sua maioria, por meio de cheque, o que dificulta a identificação do beneficiário do pagamento.

179. Desde 2013, o art. 14 da Resolução CD/FNDE 10/2013 prevê o uso de cartão magnético para o programa PDDE:

Art. 14 A movimentação dos recursos pelas EEX, UEX e EM somente é permitida para a aplicação financeira de que trata o art. 15 e para pagamento de despesas relacionadas com as finalidades do programa, devendo-se realizar por meio eletrônico, mediante utilização **de cartão magnético específico do programa**, a ser disponibilizado pela agência bancária depositária dos recursos, para uso em **estabelecimentos comerciais credenciados (...)**. (grifo nosso)

180. Esta solução tecnológica traria transparência a um programa que, ao contrário do Pnae e Pnate, não dispõe de registro no Sigpc que pudesse servir de base para os cruzamentos sugeridos nas tipologias. Imprescindível, pois, a implementação urgente do cartão magnético do PDDE, contemplado com todas as soluções de TI a serem disponibilizadas pelas instituições bancárias para uso somente nos estabelecimentos credenciados, com limite de saque e travas automáticas de lançamentos.

181. Segundo informação do FNDE, atualmente existe projeto piloto sendo feito junto ao Banco do Brasil e as Secretarias Estaduais de Educação do Espírito Santo e do Distrito Federal, para movimentação dos recursos repassados em 2017. Numa segunda fase, está prevista a expansão para as redes municipais (peça 42, p.116-117). Para uso do cartão, as UEX precisam adequar seus estatutos para disciplinar a movimentação por meio eletrônico.

182. Entretanto, considerando que, em 2013, havia sido iniciado outro projeto piloto, sob a gestão do ex-presidente do FNDE, senhor José Carlos de Freitas, com o mesmo objetivo de implementar o cartão e expandi-lo aos demais estados brasileiros, e dada a importância para a transparência e controle dos gastos realizados no PDDE, é necessário que este tribunal de contas acompanhe o desenvolvimento do atual projeto.

183. Nesse sentido, propõe-se **determinar** ao FNDE que apresente a este Tribunal de Contas da União, no prazo de 90 dias, plano de ação para implementação do Cartão PDDE e demais soluções tecnológicas que possibilitem a transparência da execução financeira, conforme exigência do art. 14 da Resolução CD/FNDE 10/2013, contendo:

- a) medidas adotadas até o momento em relação à implementação do Cartão PDDE;
- b) relação das soluções de TI demandadas junto às instituições financeiras que operacionalizam os programas do FNDE, com vistas a dar transparência à execução financeira do PDDE (travas de lançamentos, saques, gerenciador financeiro, etc), bem como o cronograma de implementação, com datas e atividades programadas;
- c) cronograma, com data, atividades programadas e responsáveis para: a conclusão do projeto piloto no Distrito Federal e no Espírito Santo; expansão para a rede municipal de educação do Espírito Santo; e expansão para os demais entes federados;
- d) medidas a serem adotadas pelo FNDE para orientar as UEX acerca das adequações que serão necessárias para utilização do cartão magnético;
- e) benefícios e dificuldades encontradas.

184. Adicionalmente, cabe **recomendar** ao FNDE que:

a) altere os normativos infralegais que regulamentam os programas suplementares universais do PDDE Básico, Pnate e Pnae prevendo que as EEx e as UEx passem a exigir gradativamente dos fornecedores a emissão da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), em atendimento ao que preceitua o Protocolo ICMS 42/2009;

b) passe a exigir das EEx o registro obrigatório no Sigpc da Chave de Acesso da Nota Fiscal Eletrônica, nos casos em que o tipo de documento de despesa é declarado no Sigpc como sendo 'Nota Fiscal Eletrônica';

c) alimente a base de dados do Sigpc com os códigos e descritores dos produtos constantes da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), disponibilizado pelo Ministério da Fazenda, de forma a permitir a classificação mais uniforme dos produtos inseridos nos documentos de despesa;

d) estude a viabilidade de integrar o Sigpc à base de dados da Nota Fiscal Eletrônica, de forma a alimentar o sistema automaticamente com registros fidedignos acerca do código do produto (NCM-Nomenclatura Comum do Mercosul), quantidades e valores praticados nas aquisições;

e) altere a Resolução CD/FNDE 26/2013 (art. 29, § 1º e § 2º) para que passe a exigir das EEx e UEx, como etapa obrigatória para a definição do preço de aquisição, além da pesquisa no mercado local, a pesquisa dos preços praticados e cadastrados no Painel de Preços, ferramenta desenvolvida pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, como também dos praticados no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) ou junto às Centrais de Abastecimento (Ceasa) nos estados;

f) firme Acordo de Cooperação Técnica ou instrumento congênera com a Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF), vinculada à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), para que seja disponibilizado acesso eletrônico aos dados das DAP ativas cadastradas na base de dados da secretaria, conforme art. 24 da Portaria SEAD 1/2017, para fins de cruzamento com as informações declaradas no Sigpc.

#### Tipologias associadas a fornecedores

185. Essas tipologias estão relacionadas, sobretudo, à verificação da situação cadastral dos fornecedores, pessoas físicas e jurídicas, frente aos cadastros públicos, bem como de vínculo entre os sócios de empresas contratadas e outros atores envolvidos com os programas governamentais.

Tabela 4 – Tipologias associadas a fornecedores.

Tipologia (código/descrição)	Fundamentação	Dado disponível atualmente no Sigpc?	Necessidade de uso de outras bases de dados?
TP18: Existência de registro/sanção no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art.87 e 97 da Lei 8.666/1993.	Não.	Ceis/CGU.
TP19: Fornecedor consta do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin).	Art.6º, III da Lei 10.522/2002.	Não.	Cadin.
TP20: Fornecedor consta da lista de Inidôneos do TCU.	Art.46 da Lei 8.443/1992 e art.97 da Lei 8.666/1993.	Não.	Base inidôneos TCU.
TP21: Confirmação na receita federal de inscrição dos CNPJ das empresas concorrentes e vencedoras/contratadas por meio das licitações, chamadas públicas e contratação simplificada (PDDE) (inativa na receita federal).	Art.3º IN RFB 1634/2016.	Não existe das CNPJ das empresas licitantes.	Receita Federal.
TP22: Contratação de empresa, associação ou cooperativa cujo ramo de atividade não condiz com o objeto do programa.	Resoluções IBGE/CONCLA 1/2006 e 2/2006.	Não.	Receita Federal.

Tipologia (código/descrição)	Fundamentação	Dado disponível atualmente no Sigpc?	Necessidade de uso de outras bases de dados?
Confirmação da Classificação Nacional de Atividades Econômicas, associada aos CNPJ das empresas concorrentes e vencedoras dos certames.			
TP23: Contratação de empresa omissa na RAIS; Contratação de empresa sem vínculos empregatícios no ano base da contratação (Rais negativa/Caged).	Art.7º do Decreto 76.900/1975; art.2º da Portaria 1.464/2016.	Não.	RAIS e/ou Caged.
TP24: Empresa com contrato vigente em mais de um município (indício de cartelização).	Art.5º, IV, da Lei 12.846/2013.	Sim.	Não.
TP25: Terceirização do transporte escolar para empresa sem a propriedade de veículo suficiente na base Renavam (empresa contratada sem a propriedade dos veículos declarados no contrato firmado com a EEx).	Art.72 e 78, VI, da Lei 8.666/1993; art.14, § 4º da Resolução CD/FNDE 5/2015.	Não.	Renavam.
TP26: Contratação de produtor, cooperativa ou associação no ramo da agricultura familiar que não possui Declaração de Aptidão (DAP) ou esta consta como suspensa, ou cancelada.	Art.25 e 26 da Portaria Sead 1/2017.	Não.	DAP
TP27: Empresas contratadas são doadoras de campanha.	Art.5º, IV, da Lei 12.846/2013; art.20 a 24 da Lei 9.504/1997.	Não.	TSE.
TP28: Responsáveis da empresa contratada constam do Cadastro Único do Governo Federal.	Indício de a empresa contratada ser de fachada.	Não.	Cadastro Único.
TP29: Licitantes com endereço/CEP similar.	Indício de a empresa licitante ser de fachada.	Não.	Cadastro Nacional de Empresas.
TP30: Representante legal de cooperativa ou associação é proprietário ou sócio de empresa do ramo objeto do programa.	Indício de conluio.	Não.	Receita Federal.
TP31: Cooperativa ou associação detentora de DAP jurídica, licitante ou contratada no Pnae, cujo endereço é sediado em outro estado/município da federação.	Art.2º, V, 19 e 69 da Resolução CD/FNDE 26/2013.	Não.	Cadastro Nacional de Empresas.
TP32: Diretor de escola municipal/estadual é sócio ou tem parentesco com sócio de empresa contratada ou licitante.	Art.90 e 91 da Lei 8.666/1993. Indício de conluio.	Não.	PDDE Web. Receita Federal.
TP33: Prefeito/governador ou secretário de educação do estado/município é sócio ou tem parentesco com sócio de empresa contratada.	Art.90 e 91 da Lei 8.666/1993. Indício de conluio.	Não.	Receita Federal.
TP34: Membro do Conselho de	Art.90 e 91 da Lei 8.666/1993.	Não.	Receita Federal.

Tipologia (código/descrição)	Fundamentação	Dado disponível atualmente no Sigpc?	Necessidade de uso de outras bases de dados?
Alimentação Escolar é sócio ou tem parentesco com sócio de empresa contratada.	Indício de conluio.		
TP35: Existência de vínculo societário entre os sócios das empresas licitantes.	Art.90 e 91 da Lei 8.666/1993. Indício de conluio.	Não.	Receita Federal.
TP36: Parentesco entre os representantes legais das cooperativas e associações licitantes e contratadas no Pnae.	Art.90 e 91 da Lei 8.666/1993. Indício de conluio.	Não.	Receita Federal.

Fonte: elaboração própria.

186. As tipologias aqui relacionadas ampliam a visão de risco para além de aspectos formais e exigências que constam nas resoluções dos programas. Conforme dito anteriormente, trata-se, portanto, de inovação com impactos normativo, institucional e cultural na forma de atuação do FNDE.

187. Inicialmente, para identificar o histórico de eventuais irregularidades cometidas pelos fornecedores, pessoa física ou jurídica, contratados pela administração pública, sugere-se efetuar consulta a cadastros restritivos relacionados, por exemplo, a empresas inidôneas e suspensas (Ceis), cadastro mantido pela CGU que tem como objetivo consolidar a relação das empresas e pessoas físicas que sofreram sanções das quais decorra como efeito restrição ao direito de participar em licitações, e ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), como também da lista de inidôneos do TCU (TP18, TP19 e TP20, respectivamente).

188. Adicionalmente, sugere-se consulta, a partir do CNPJ do fornecedor, à Rais e ao Caged para verificação do número de empregados vinculados à empresa (TP23). A inexistência de vínculos empregatícios no ano base da contratação, a declaração negativa na Rais ou mesmo a existência de número pequeno de empregados vinculados, por exemplo, à linha de produção da empresa sugeriria indícios de irregularidade.

189. Em relação aos fornecedores do Pnae, a Operação Alba Branca chamou atenção para a irregularidade relacionada ao uso, pelas cooperativas e associações detentoras de DAP jurídica, de notas fiscais forjadas de produtores cooperados (DAP física).

190. A Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) é o documento que garante aos agricultores familiares o acesso a políticas públicas do Governo Federal, como é o caso do Pnae. Pelo sistema de consulta ao extrato da DAP (pessoa física ou pessoa jurídica) é possível obter a relação de DAPs por município, por CPF, CNPJ e por número da DAP.

191. Resumidamente, no caso concreto da Operação Alba Branca, os agricultores familiares, detentores de DAP ativa e vinculada à Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar (Coaf), não tinham conhecimento da venda de alguns produtos à cooperativa, nem mesmo os produziam. Ou seja, houve falsificação, pela Coaf, de notas fiscais de agricultores cooperados, além de superfaturamento. Adicionalmente, parte dos alimentos comercializados pela Coaf às prefeituras para a merenda escolar era comprada, na realidade, de grandes atacadistas, quando deveriam ter origem nos produtos produzidos pelos cooperados.

192. Foi constatado, ainda, que duas das cooperativas, a Associação Agrícola Orgânica de Bebedouro e a Horta Mundo Natural, eram sediadas num mesmo endereço, vinculado, na realidade, a um Spa. Além disso, tais cooperativas eram usadas para simular concorrência com a Coaf, que firmava contratos das prefeituras para fornecer a merenda escolar. Por esta razão, foram sugeridas tipologias relacionadas à comparação do endereço nos quais estão sediadas os CNPJ (sediadas as pessoas jurídicas), ao parentesco entre seus diretores/presidentes e entre os gestores públicos e os diretores das cooperativas e associações.

193. Em relação ao documento de despesa, o Sigpc registra informações declaratórias a respeito, por exemplo, do número do documento, chave de acesso da nota fiscal eletrônica (facultativo), data de entrega, a quantidade, unidade de medida, preço unitário e total e o CNPJ ou CPF do fornecedor vencedor da licitação ou chamamento.

194. Apesar de solicitado pelo Sigpc, o número de inscrição da DAP dos fornecedores e a chave de acesso da Nota Fiscal Eletrônica não são campos de preenchimento obrigatório e, por isso, muitos estão em branco ou contém números inválidos. Alguns exemplos foram constatados aleatoriamente em consulta ao Sigpc:

a) nº DAP incorreto referente à Pref. Mun. de Mazagão/AP, documento nº 0196712, do fornecedor Lucivalda Souza Ribeiro, CPF 878.690.202-49, e documento nº 0196788, do fornecedor Napoleão Alves de Souza, CPF 047.320.902-06;

b) nº NF-e em branco do Pnae 2016, Goiânia, documento nº 000004591, do fornecedor Adão Souza Moraes, CNPJ 02.935.054/0001-74, e do Pnae 2016, Brasília, documento nº 130441, do fornecedor Juno Veloso Vidal dos Santos, CNPJ 37.968/0001-16.

195. O registro obrigatório do número de inscrição da DAP no Sigpc possibilitaria o cruzamento com a base de dados da Declaração de Aptidão ao Pronaf, que haveria de ser internalizado pelo FNDE. Possibilitaria ainda seu controle pelos conselhos sociais por meio de consulta ao sítio público <http://smap14.mda.gov.br/extratodap/>.

196. De acordo com o art. 24 da Portaria SEAD 1/2017, a base de dados das DAP é franqueada aos órgãos públicos:

Art. 24. A SAF ajustará, por meio de Acordo de Cooperação Técnica ou instrumento congênere junto às instituições financeiras e outros órgãos e entes públicos, gestores de políticas públicas dirigidas aos agricultores(as) familiares, a disponibilização e acesso eletrônico aos dados das DAP ativas cadastradas na base de dados da SAF, segundo regras a serem pactuadas entre as partes.

197. Este registro é ainda mais relevante quando a contratação é feita com fornecedores detentores de DAP jurídica (associações, cooperativas e empreendimentos). Tais entidades, na realidade, são compostas por diversas DAP físicas e/ou jurídicas (associados e cooperados).

198. A informação sobre a lista de associados, detentores ou não de DAP físicas, relacionados a determinada DAP Jurídica pode ser conhecida pelo sítio citado. Estes dados são relevantes na medida em que a operação Alba Branca demonstrou a falta de vínculo efetivo entre as cooperativas e seus cooperados, sugerindo que as formas associativas da Agricultura Familiar organizadas em pessoas jurídicas foram criadas para compor processos de concorrência, sem efetivo funcionamento.

199. O esquema se valeu da simplicidade do processo de emissão de DAP para sua utilização irregular. A emissão de DAP é descentralizada para diversos órgãos públicos sediados localmente e são exigidos, basicamente, o CPF e o RG, para emissão de DAP física de Unidade Familiar de Produção Rural, e o CPNJ, a cópia do contrato, estatuto social e regimentos internos, além da ata de eleição dos prepostos responsáveis pela pessoa jurídica, para a emissão da DAP Jurídica (art. 14, I, 'a' e 'b' da Portaria SAF 1, de 13 de abril de 2017).

200. Recentemente foi editada a Portaria Sead 234/2017, alterando as exigências de documentação para emissão de DAP jurídica para cooperativas e associações e reforçando a comprovação acerca da composição societária das entidades.

201. Como alternativa para identificar cooperativas ou associações sem capacidade operacional para cumprir o objeto do programa, sugeriu-se consulta, a partir do CNPJ do fornecedor, à Rais e ao Caged para verificação do número de empregados vinculados à empresa (TP23).

202. Desse modo, para que o FNDE consiga desenvolver critérios de risco relacionados à utilização irregular de DAP (TP26 e TP31), existe a necessidade de exigir o fornecimento do número de inscrição da DAP como campo obrigatório na prestação de contas. Adicionalmente, haveria de ser implementada no Sigpc crítica na entrada desse dado, de acordo com padrão utilizado para formatação dos códigos DAP.

203. Imprescindível também que o FNDE passe a exigir obrigatoriamente o registro no Sigpc do CNPJ dos fornecedores licitantes e das cooperativas ou associações que concorreram ao chamamento público, para fins de análise de simulação de competitividade ou indicio de conluio (TP21, TP35 e TP36). Atualmente, tanto no Pnae quanto no Pnate, o Sigpc só registra o CNPJ do fornecedor vencedor.

204. Sugere-se ainda pontuar as prestações de contas cujos fornecedores tenham mais de um contrato vigente assinado com os municípios, atribuindo pesos de acordo com a quantidade (TP24). Além de identificar a concentração de mercado, conjugada com a consulta à Rais, ou mesmo do Renavam (Pnate), visa identificar empresas sem efetiva capacidade de atendimento aos contratos celebrados.

205. Em relação ao Pnate, a falta de informações sobre o detalhamento das aquisições e serviços contratados restringe que sejam feitos cruzamentos entre os próprios registros do Sigpc, para verificação de sobrepreços, ou com outras bases de dados do governo federal, para validação das informações declaradas.

206. Na aba ‘Autorização de despesa’ do Sigpc, são elencados previamente pelo sistema diversos objetos e serviços passíveis de serem adquiridos e/ou contratados pelas EEx. Entretanto, por serem genéricos não servem de parâmetro para que o órgão possa fiscalizar a regular aplicação dos recursos. Cita-se como exemplo os seguintes objetos e serviços listados: combustíveis e lubrificantes, estofamento em geral, mecânica em geral, peças em geral, pneu e seguro.

207. Percebe-se que, ao contrário do que é exigido para a prestação de contas do Pnae, na qual devem ser obrigatoriamente informados os alimentos, unidades de medida, as quantidades e os valores das aquisições, no Pnate não é exigido, por exemplo, que seja informado qual combustível, lubrificante, peça do veículo ou a especificação do pneu adquirido. Não se sabe ao certo, por exemplo, se o pagamento do seguro veicular está realmente vinculado à veículos destinados ao transporte escolar, pois não são informados os dados sobre a apólice de seguro garantia.

208. Da mesma forma como recomendado para o Pnae, existe a necessidade de o FNDE adequar o Sigpc para que registre de forma padronizada e mais detalhada as aquisições e serviços contratados no âmbito do Pnate. Principalmente com registros que sirvam de chave primária para cruzamentos diversos com outras bases de dados.

209. O controle e a fiscalização dos programas dependem diretamente de o FNDE padronizar no sistema a relação de itens passíveis de aquisição e contratação nos programas, conforme foi analisado em relação ao uso obrigatório pelo FNDE do Código NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) para identificação dos produtos adquiridos no Pnae.

210. No caso de terceirização do transporte (TP25), largamente adotada pelos municípios, não são registrados no Sigpc a placa e o Renavam dos veículos que serão utilizados no serviço, nem a quilometragem e o preço/km rodado contratados para cada veículo.

211. Segundo o art. 14, § 2º da Resolução CD/FNDE 5/2015: ‘Todas as despesas deverão ser em moeda corrente do país e guardar compatibilidade com a marca e modelo do veículo, e ser executadas diretamente pelos EEx de conformidade com a lei aplicável à espécie, observado, no que couber, a quilometragem percorrida, hora navegada ou aluno transportado’.

212. A Figura 5 demonstra quais os campos previstos no Sigpc para os casos de terceirização do transporte escolar pelas EEx. Apesar de exigidos, diversos campos não são preenchidos.

Figura 5 – Informações exigidas pelo Sigpc para casos de terceirização do transporte escolar

CPF/CNPJ: 11140080000105						
Propostas: BRAGA LEITE LOCACAO E TRANSPORTE LTDA - ME						
Descrição	Unid. de Medida	Valor Unitário (R\$)	Quantidade	Valor Total (R\$)	Proposta Vencedora	Ações
PNATE - FUNDAMENTAL - Serviços contratados junto a terceiros (Terceirização)	MONETÁRIO			93.690,00	Sim	<a href="#">Alterar</a>

Fonte: Sigpc

213. A obrigatoriedade do registro dos dados anteriormente citados permitiria ao FNDE consultar a base do Renavam para verificação dos dados referentes à frota de veículos de propriedade da empresa contratada (ex.: veículo, modelo, espécie, ano de fabricação, placa, Renavam).

214. Em consulta aleatória realizada à base do Sigpc, constatou-se, por exemplo, que o Município de Iracema/CE contratou a empresa Braga Leite Locação e Transporte Ltda. (CNPJ 11.140.080/0001-05) para terceirização do transporte escolar em 2016. Ao acessar o sítio do município, constatou-se que a mesma empresa havia sido contratada para o serviço em 2017, por meio do Contrato 6/2017 (Pregão presencial 5/2017).

215. De acordo com o Contrato 6/2017, a empresa se comprometeu a executar o objeto, dispondo dos seguintes veículos para cumprir os itinerários (peça 43, p.25-34):

Tabela 5 – Frota de veículos contratados pela Prefeitura de Iracema/CE no Pnate 2017, ref. Contrato 6/2017.

	Veículo	Ano	Modelo	Placa	Propriedade
1	Micro-ônibus	1997	IMP/Asia Topic	BXI 8836	Raimundo Goncalves da Silva
2	Ônibus	1999	M.Benz/Ciferal Turquesa II	CZV 2998	Eduardo Gomes Goncalves

3	Micro-ônibus*	200 3	Fiat/Ducato	DAJ 2972	Braga Leite Locação e Transporte Ltda.
4	Automóvel	200 6	Fiat/Doblo	DUF 9071	Jose Itamar Cavalcante
5	Micro-ônibus	199 5	Imp/Asia Topic	HUQ 9133	Elias Ubaldino De Oliveira
6	Ônibus*	200 0	M.Benz Mpolo	HWC 4125	Braga Leite Locação e Transporte Ltda.
7	Micro-ônibus*	200 0	I/Hyundai H100 GL	HWW 2961	Braga Leite Locação e Transporte Ltda.
8	Utilitário/Jipe	199 9	Toyota Hilux SW4	HYT 2001	Francisco Ferreira de Moura
9	Camioneta*	199 1	GM/Veraneio Custon	JFE 4619	Braga Leite Locação e Transporte Ltda.
10	Automóvel*	197 7	5P/89CV/OCC	JDU 1737	Braga Leite Locação e Transporte Ltda.
11	Utilitário/Jipe	199 8	Toyota Hilux	HIN 6345	Carlos Roberto Fonseca
12	Ônibus	199 5	M.Benz OF 1620	KNG 4773	B&C Edificacoes e Locacoes Eireli-Epp
13	Micro-ônibus	201 0	M.Benz 413 Sprinter	NMA 7301	Francisco Ridalvo Rocha da Silva

Fonte: Contrato 6/2017, Município Iracema/CE; Renavam.

Nota:\*Veículos de propriedade da empresa.

216. Consulta realizada na base de dados do Renavam (data 16/11/2017) demonstrou que a empresa tem a propriedade de apenas cinco veículos. Conforme a tabela, os demais veículos são de propriedade de outras sete pessoas físicas e uma jurídica. Há que se considerar o risco de que outros municípios podem estar nessa mesma situação, sendo oportuno que o FNDE replique esse procedimento de pesquisa a uma amostra maior de empresas.

217. Em princípio, esta constatação não configura irregularidade. A possibilidade está expressa na Lei 8.666/1993, que admite a subcontratação de parte do serviço até o limite admitido pela administração:

Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

218. Este Tribunal entende que: ‘Em licitações para contratação de serviços de transporte de pessoal, é irregular a inserção de cláusula que proíba a sublocação, ou seja, que exija da futura contratada que possua frota própria para execução dos serviços a serem contratados’ (Acórdão 614/2015-TCU-Plenário).

219. O art. 14, § 4º, da Resolução CD/FNDE 5/2015, que regulamenta o Pnate, dispõe que deverá ser observado os procedimentos previstos na Lei 8.666/1993:

§ 4º Na utilização dos recursos do Pnate os EEx deverão observar os procedimentos previstos na Lei nº 8.666/1993, no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, e nas legislações correlatas dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios.

220. Pelo fato de a resolução do Pnate não regulamentar o limite permitido para a subcontratação dos serviços de terceirização do transporte escolar, esta atribuição fica a cargo de cada EEx e de cada edital. Logo, atualmente não há o controle acerca do limite admitido para a subcontratação deste tipo de serviço. O Contrato 6/2017 do Município de Iracema/CE, por exemplo, previu na Cláusula Quinta – Das Obrigações que a contratada poderia: ‘II-subcontratar parte do objeto nos termos dos art. 72 da Lei 8.666/1993 somente mediante autorização expressa do contratante’. No caso analisado, houve a subcontratação de 60% da frota de veículos.

221. Apesar da aparente licitude, esta prática pode possibilitar que empresas sem capacidade operacional para executar o serviço sejam contratadas. E desta forma, acabam subcontratando terceiros, geralmente os próprios moradores da cidade, sem a comprovação de que os veículos e/ou condutores subcontratados atendam aos requisitos exigidos pelo Código de Transito Brasileiro. Ademais, a subcontratação do serviço

pelas empresas pode dar margem para que estas paguem valores mais baixos que os recebidos pela prefeitura.

222. Mais temerárias são as condições dos veículos e condutores subcontratados. Não há garantia de que atendam aos arts. 136 e 138, da Lei 9.503/1997, Código de Transito Brasileiro, que dispõem sobre a necessidade de autorização específica do órgão de transito do estado, as características específicas do veículo, a necessidade de inspeção semestral, o condutor ser maior que 21 anos, ter carteira de habilitação categoria 'D' e não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses. Nenhuma dessas informações é registrada no Sigpc.

223. E apesar de a legislação do Pnate (Lei 10.880/2004 e Resolução CD/FNDE 5/2015) não fixar limite para a idade da frota, esta informação pode ser considerada para fins de atribuição de peso na matriz de risco, tanto para os veículos terceirizados quanto para os recebidos pelo programa Caminho da Escola (quanto mais antigo maior o peso). No caso exemplificado, observa-se que a empresa relacionou veículo com quarenta anos de idade. Esta tipologia foi acrescentada na próxima tabela sobre as tipologias associadas a regras formais dos programas.

224. De acordo com o Acórdão 72/2015-TCU-2ª Câmara: 'É ilegal o transporte de alunos do ensino fundamental em carros velhos e abertos, tais como camioneta pampa e C-10, caminhão F-4000 e caminhão Mercedes, face ao disposto no art. 136 da Lei 9.503/1997 (Código Nacional de Trânsito)'.

225. Ocorrência semelhante foi relatada pela CGU no Relatório de Demandas Externas 201603203, em relação ao Município de Mariluz/PR, onde a empresa prestadora de serviço de transporte escolar M. B. Pereira Transportes (CNPJ 10.578.681/0001-23) celebrou dois contratos com a prefeitura (Contratos 02/2010 e 04/2013, Pregões Presenciais 25/2009 e 01/2013), apesar de possuir apenas um ônibus para a prestação de serviços de transporte. Neste caso, a CGU também apontou a relação entre um vereador e o quadro de sócios da empresa.

226. Da mesma forma o TC 001.652/2012-5 (Acórdão 4864/2013-TCU-1ª Câmara), sobre irregularidade verificada na subcontratação, não prevista no contrato, da totalidade do objeto contratual, relativo ao serviço de transporte escolar, no exercício de 2010, por parte da empresa Performance Rent a Car Ltda. ME, CNPJ 04.833.168/0001-39, em face da celebração, por aquela empresa, de contratos com proprietários de veículos da municipalidade a preços substancialmente inferiores aos ajustados com a administração municipal de Guarimiranga/CE.

227. Tem-se como exemplo ainda o TC 034.420/2011-8 (Acórdão 2699/2013-TCU-Plenário), onde a empresa contratada pelo Município de Farias Brito/CE celebrou diversos contratos de prestação de serviços com transportadores particulares autônomos, por preços menores de que os recebidos pela administração. No caso, os autônomos arcavam com as despesas referentes a revisões, serviços de manutenção, mecânica, emplacamento e licenciamento. O relatório da TCE frisou que era prática disseminada no estado: 'Vale salientar que a prática aqui descrita é a tônica no Estado do Ceará (vide diversas auditorias com o mesmo objeto desta que estão sendo levadas a cabo no âmbito deste TMS local), o que amplia a gravidade do problema apontado'.

228. Finalizando, convém ressaltar que as tipologias TP32, TP33 e TP34, relacionadas à existência de parentesco entre gestores e as empresas contratadas dependem de cruzamento com a base da Receita Federal e requerem a manipulação de extensa base de dados. Dessa forma, deve ser sopesada a relação custo-benefício e a viabilidade dos cruzamentos, frente à complexidade envolvida na análise.

229. No detalhamento da Prestação de Contas do Sigpc, aba 'Rol de Responsáveis', constam registrados os dados do prefeito do município ou do governador do estado (nome, CPF, e-mail e endereço). Os dados referentes aos diretores de escola, aos secretários estaduais e municipais de educação e aos integrantes dos conselhos sociais não são registrados diretamente no Sigpc. Entretanto, esses registros podem ser extraídos de outras bases do próprio FNDE e do MEC: PDDE Web, SAE, Simec e Sigecon.

230. Diante do exposto, propõe-se **recomendar** ao FNDE que:

a) passe a exigir das EEx o registro obrigatório no Sigpc do CNPJ dos fornecedores que participaram das licitações (Pnae e Pnate) e chamamentos públicos (Pnae), acompanhado de outras informações que julgar relevantes;

b) passe a exigir das EEx o registro obrigatório no Sigpc do número de inscrição da DAP física ou jurídicas dos fornecedores vencedores e concorrentes, relacionados à aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações;

c) firme Acordo de Cooperação Técnica ou instrumento congênere com a Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF), vinculada à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), para que seja disponibilizado acesso eletrônico aos dados das DAP ativas cadastradas na base de dados da secretaria, conforme art. 24 da Portaria SEAD 1/2017, para fins de cruzamento com as informações declaradas no Sigpc;

d) passe a exigir das EEx o registro obrigatório no Sigpc de informações detalhadas sobre o documento de despesa do Pnate, com a especificação pormenorizada do objeto de compra ou serviço contratado, suas especificações, descrição, unidades de medida, quantidade e valores praticados, assim como adotado no Pnae;

231. Adicionalmente, em relação aos serviços contratados junto a terceiros com recursos do Pnate, propõe-se recomendar ao FNDE que:

a) passe a exigir das EEx o registro obrigatório no Sigpc do veículo, da placa, do nº Renavam, da quilometragem contratada e do preço por quilômetro rodado para cada veículo, subcontratado ou não, que será utilizado no serviço de terceirização do transporte escolar;

b) acrescente dispositivo na Resolução CD/FNDE 5/2015 de forma a fixar o limite admitido para subcontratação do serviço de terceirização do transporte escolar;

c) passe a exigir das EEx o registro obrigatório no Sigpc do nome e CPF do(s) condutore(s), vinculado(s) à EEx ou à terceirizada, para subsidiar o controle do cumprimento do disposto nos art. 138 da Lei 9.503/1997, de forma a manter a qualidade do serviço prestado;

d) em relação ao pagamento de seguro veicular com recursos do Pnate, passe a exigir das EEx o registro obrigatório no Sigpc de dados sobre a apólice do seguro garantia contratado pela EEx para os veículos escolares, que permitam consultar a base da Susep.

Tipologias associadas a regras formais dos programas

232. Essas tipologias são voltadas à verificação do cumprimento de regras formais dos programas, em sua maioria expressamente registradas no arcabouço legal dos programas.

Tabela 6 – Tipologias associadas a regras formais dos programas.

Tipologia (código/descrição)	Fundamentação	Dado disponível atualmente no Sigpc?	Necessidade de uso de outras bases de dados?
TP37: Aquisição de gêneros alimentícios não permitidos (Pnae)	Art.22 da Resolução CD/FNDE 26/2013.	Sim	Não
TP38: Aquisição de mais que 30% de produtos enlatados, embutidos, doces, semiprontos e prontos para consumo, concentrados (em pó ou desidratados para reconstituição) (Pnae).	Art.23 da Resolução CD/FNDE 26/2013.	Sim.	Não.
TP39: Não comprovação de aquisição, no percentual mínimo de 30% dos recursos destinados ao programa, de gêneros alimentícios da agricultura familiar (Pnae).	Art.24 da Resolução CD/FNDE 26/2013.	Sim.	Não.
TP40: Existência de produtos industrializados sendo adquiridos como se fossem provenientes da agricultura familiar, junto a DAP Física e DAP Jurídica (Pnae).	Art.24 da Resolução CD/FNDE 26/2013.	Sim.	Não.
TP41: Nutricionistas (RT e QT) em número inferior ao exigido pelo art. 10 da Resolução CFN 465/2010. (Pnae).	Art.10 da Resolução CFN 465/2010.	Não.	SIMEC/PAR; Sinutri; RAIS; Censo da Educação Básica.

Tipologia (código/descrição)	Fundamentação	Dado disponível atualmente no Sigpc?	Necessidade de uso de outras bases de dados?
TP42: Não foi desenvolvida atividade de educação alimentar e nutricional (Pnae).	Art.3º, 6º, I e art. 12 da Resolução CD/FNDE 26/2013.	Sim. Questionário Pnae e do Conselho.	Não.
TP43: Não atendimento do mínimo de 200 dias letivos (Pnae).	Art.5º, II e 38, V, da Resolução CD/FNDE 26/2013.	Sim. Questionário Pnae e do Conselho.	Não.
TP44: Inexistência e inadequação do cardápio (Pnae).	Art.14 da Resolução CD/FNDE 26/2013.	Sim. Questionário Pnae e do Conselho.	Não.
TP45: Antiguidade da frota de veículos, aplicável tanto para os veículos terceirizados quanto para os recebidos pelo Caminho da Escola, quanto mais antigo maior o peso (Pnate).	Art.14, III da Resolução CD/FNDE 5/2015; art. 136 da Lei 9.503/1997.	Não.	Renavam.
TP46: Condutor de veículo destinado ao transporte escolar com idade inferior a vinte e um anos (Pnate).	Art.14, III da Resolução CD/FNDE 5/2015; art.138 da Lei 9.503/1997.	Não.	Receita Federal.
TP47: Condutor de veículo destinado ao transporte escolar sem habilitação na categoria D (Pnate).	Art.14, III da Resolução CD/FNDE 5/2015; art. 138 da Lei 9.503/1997	Não.	Renach/ Denatran.
TP48: Condutor de veículo destinado ao transporte escolar ter cometido infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses (Pnate).	Art.14, III da Resolução CD/FNDE 5/2015; art. 138 da Lei 9.503/1997.	Não.	Renach/ Denatran.

Fonte: elaboração própria.

233. As tipologias associadas às regras dos programas relacionam-se à análise técnica das prestações de contas e parte delas decorre de registros declaratórios inseridos no Sigpc e no Sigecon. Os gestores das EEx realizam o preenchimento do questionário constante do Sigpc e os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs/Fundeb) o preenchimento do questionário constante do Sigecon.

234. Ambos os questionários apresentam, em sua maioria, questões idênticas, que devem ser confrontadas pelo FNDE para verificação de divergência nas respostas e atribuição de peso na matriz de risco.

235. Cabe ressaltar que o Tópico III.3 trata das fraquezas intrínsecas à atuação dos conselhos de controle social e a consequência para a confiabilidade e o uso das informações registradas nos questionários de acompanhamento e nos pareceres conclusivos como insumo à construção da matriz de risco. Nesse sentido, sugere-se validar a utilização das informações extraídas no questionário de acompanhamento e no parecer elaborados pelo CAE e pelo CACS/Fundeb com outros cruzamentos de dados aplicáveis, conforme análise feita no referido Tópico III.3.

236. As tipologias relacionadas às vedações e aos limites de aquisição de alimentos no Pnae (TP37, TP38, TP39 e TP40) são regulamentadas pelos arts. 22 e 23 da Resolução CD/FNDE 26/2013, respectivamente:

Art. 22 É vedada a aquisição de bebidas com baixo valor nutricional tais como refrigerantes e refrescos artificiais, bebidas ou concentrados à base de xarope de guaraná ou groselha, chás prontos para consumo e outras bebidas similares.

Art. 23 É restrita a aquisição de alimentos enlatados, embutidos, doces, alimentos compostos (dois ou mais alimentos embalados separadamente para consumo conjunto), preparações semiprontas ou prontas para o consumo, ou alimentos concentrados (em pó ou desidratados para reconstituição).

Parágrafo único. O limite dos recursos financeiros para aquisição dos alimentos de que trata o caput deste artigo ficará restrito a 30% (trinta por cento) dos recursos repassados pelo FNDE.

237. Ambos os artigos elencam uma série de conceitos de produtos vedados e restritos que devem ser objeto de verificação pelo FNDE. O art. 22 se restringe a bebidas de baixo valor nutricional e, por isso, tem seu controle um pouco mais facilitado. Entretanto, devido à abrangência dos conceitos presentes no art. 23 (alimentos compostos, semiprontos, concentrados), seu controle é mais custoso. A diversidade de produtos e nomenclaturas utilizadas em todo o Brasil e a falta de padronização destes pelo FNDE torna a fiscalização ainda mais difícil.

238. Estes artigos necessitam de regulamentação para que sejam definidos os produtos abrangidos pelos conceitos elencados. Conforme analisado no tópico anterior, a utilização pelo FNDE do Código NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) presente na NF-e seria o ponto inicial para que estes itens fossem padronizados e identificados.

239. A partir da identificação do produto segundo o código NCM, o detalhamento e a respectiva unidade de medida (grama, litro, ml, saca de 5k, etc.) seriam escolhidos pelo gestor de acordo com lista disponibilizada por caixa de menu do tipo 'drop down', previamente definida pelo FNDE no Sigpc, de forma a padronizar as entradas de dados no sistema.

240. A definição taxativa dos produtos é pressuposto para o controle das vedações de aquisição de certas bebidas (art. 22), do limite de 30% para aquisição de produtos industrializados (art. 23), como também dos valores praticados para fins de controle dos limites individuais de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural impostos pela resolução do programa (art. 32).

241. A fiscalização da regra de utilização mínima de 30% dos recursos para aquisição de produtos da agricultura familiar, de certa forma, também carece de definição acerca de quais produtos são passíveis de serem adquiridos junto a estes atores (DAP Física e DAP Jurídica). Geralmente, espera-se que os produtos vendidos por agricultores familiares sejam alimentos in natura, sem transformação ou processamento ou minimamente processados (legumes em conserva, frutas em calda, queijos e pães). Produtos com maior processamento eventualmente podem ser produzidos pelas formas associativas da Agricultura Familiar organizadas em pessoas jurídicas (DAP Jurídica).

242. Apesar de ser a exceção, não há como desconsiderar a possibilidade de aquisição de produtos junto a cooperativas e associações (DAP Jurídica) com processamento mais sofisticado. Esses casos, entretanto, requerem estrutura física, de recursos humanos e maquinário próprio para beneficiamento, o que pode ser constatado, em parte, no cadastro da RAIS (tipologia sugerida).

243. Quanto ao assunto, notícias publicadas acerca da Operação Alba Branca chamaram a atenção dos órgãos de controle para a existência de produtos industrializados sendo adquiridos como se fossem provenientes da agricultura familiar (<https://oglobo.globo.com/brasil/policia-investiga-propina-em-contratos-de-merenda-em-sp-18511369>): 'Em tese, apenas cooperativas que compram produtos de pequenos produtores poderiam participar. Mas, nas investigações, **foi apurado que 80% dos produtos fornecidos eram industrializados**' (grifo nosso), menciona o promotor de Bebedouro, Leonardo Romanelli, que coordena o trabalho.

244. Sugere-se, pois, que em relação à matriz de risco, seja atribuído maior peso às prestações de contas que contenham registros de aquisição de produtos industrializados com a agricultura familiar.

245. Ainda sobre o Pnae, o art. 10 da Resolução CFN 465/2010 fixa o número mínimo de nutricionistas que cada EEx deve ter em seu quadro, em função do número de alunos matriculados na educação básica. Anteriormente a julho de 2015, as EEx registravam a relação de nutricionistas no Sistema de Cadastro de Nutricionistas do Pnae (Sinutri). Após essa data, os registros passaram a ser feitos no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), Módulo Plano de Ações Articuladas (PAR).

246. Além disso, idealmente a prefeitura ou o governo do estado deve informar a relação de nutricionistas vinculados a seus quadros de servidores na Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

247. Dessa forma, a partir do número de alunos matriculados na educação básica de cada EEx (Censo da Educação Básica) e de acordo com os parâmetros fixados na Resolução CFN 465/2010, sugere-se o confronto com o número de nutricionistas cadastrados no Simec/PAR e/ou na Rais, para certificação acerca do atendimento do número mínimo fixado (TP41).

248. Em relação ao Pnate, a Resolução CD/FNDE 5/2015 exige que o prestador do serviço de terceirização do transporte escolar atenda às exigências previstas nos artigos 136 e 138 da Lei 9.503/1997 (TP45, TP46, TP47 e TP48). Entretanto, as informações exigidas nas prestações de contas do Sigpc para os casos de terceirização do transporte escolar são insuficientes para o controle do cumprimento destes dispositivos. Conforme observado anteriormente, existe a necessidade de as EEx registrarem no Sigpc o nome e o CPF dos condutores, vinculado(s) à EEx ou à terceirizada, para subsidiar o controle do cumprimento do disposto no art. 138 da Lei 9.503/1997, de forma a manter a qualidade do serviço prestado.

249. Diante do exposto, propõe-se **recomendar** ao FNDE que:

a) alimente a base de dados do Sigpc com os códigos e descritores dos produtos constantes da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), disponibilizado pelo Ministério da Fazenda, de forma a permitir a classificação mais uniforme dos produtos inseridos nos documentos de despesa;

b) estude a viabilidade de integrar o Sigpc à base de dados da Nota Fiscal Eletrônica, de forma a alimentar o sistema automaticamente com registros fidedignos acerca do código do produto (NCM-Nomenclatura Comum do Mercosul), quantidades e valores praticados nas aquisições;

c) considerando os códigos da NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) alimentados pelo FNDE no Sigpc ou automaticamente importados da NF-e, pormenorize a unidade comercial dos produtos, com a sua descrição e a unidades de medida, de forma a padronizar as entradas de dados sobre os produtos adquiridos no Pnae;

250. Adicionalmente, em relação aos serviços contratados junto a terceiros com recursos do Pnate, propõe-se **recomendar ao FNDE** que passe a exigir das EEx o registro obrigatório no Sigpc do nome e CPF do(s) condutore(s), vinculado(s) à EEx ou à terceirizada, para subsidiar o controle do cumprimento do disposto nos art. 138 da Lei 9.503/1997, de forma a manter a qualidade do serviço prestado.

#### **Tipologias associadas ao critério materialidade**

251. Essas tipologias buscam atribuir maior peso na matriz de risco àquelas prestações de contas cujo ente federativo ou mesmo fornecedor tenha recebido maior volume de recursos financeiros. Atribui maior peso também àqueles que remanescem com recursos financeiros em conta sem execução.

Tabela 7 – Tipologias associadas ao critério materialidade.

<b>Tipologia (código/descrição)</b>	<b>Fundamentação</b>	<b>Dado disponível atualmente no Sigpc?</b>	<b>Necessidade de uso de outras bases de dados?</b>
TP49: Volume recursos recebidos pela EEx (Pnae e Pnate) / UEx e EM (PDDE).	ISSAI 100/2013; ISSAI 4000/2016; IN TCU 63/2010; Portaria CGU 2008/2015; NBC TA 320/2016.	Sim. Informação também disponível no Sigef.	Não.
TP50: Fornecedores com volume elevado de recursos contratados ou pagos operando dentro de um Estado, região geográfica ou conjunto de municípios.	ISSAI 100/2013; ISSAI 4000/2016; IN TCU 63/2010; Portaria CGU 2008/2015; NBC TA 320/2016.	Sim, à exceção do PDDE e do Pnae para alguns municípios com delegação de rede.	Não.
TP51: Saldo remanescente em conta bancária ao final do exercício em relação ao montante repassado no ano.	Art.38, XX da Resolução CD/FNDE 26/2013.	Sim.	Não.
TP52: Municípios com delegação de rede dos estados (Pnae).	Art.6º da Resolução CD/FNDE 26/2013.	Não.	Registros administrativos do FNDE.

Fonte: Elaboração própria.

Nota: ISSAI 100/2013, estabelece princípios gerais de auditoria no setor público; ISSAI 4000/2016, estabelece normas para auditoria de conformidade; IN TCU 63/2010, disciplina sobre a organização dos processos de contas da administração pública federal, para julgamento do TCU; Portaria CGU 2008/2015, institui o programa de fiscalização da aplicação de recursos federais descentralizados aos Estados, Distrito Federal e Municípios; NBC TA 320/2016, aplicação do conceito de materialidade no planejamento e na execução de auditoria de demonstrações contábeis.

252. A materialidade representa a importância relativa ou representatividade do volume de recursos financeiros em determinado contexto. O próprio TCU, pela necessidade de estabelecer critérios de seletividade para a formalização e instrução dos processos anuais de contas ordinárias, definiu que a materialidade seria um dos critérios usualmente adotados, junto com o risco e a relevância (art. 1º, parágrafo único, III da IN 63/2010).

253. No que se apresenta como exemplo à matriz de risco para o tratamento prévio das prestações de contas, o conceito de materialidade pode focar em fatores quantitativos como os valores financeiros recebidos pelas EEx, UEx ou EM (TP49), os valores pagos aos fornecedores (TP50) e até mesmo o número de alunos beneficiados. A materialidade é na maior parte das vezes considerada em termos de recursos monetários, mas também, pela natureza ou característica de um determinado atributo, pode representar um fator qualitativo, como é o caso da TP52.

254. No caso da Tipologia TP50, fornecedores com volume elevado de recursos contratados pode ser indicativo de fraude quanto à publicidade ou restrição à competitividade do processo licitatório. Segure-se, assim, o cruzamento de dados para identificar casos em que o mesmo fornecedor vem dominando o mercado local ou regional ou foi contratado em anos sucessivos.

255. A Tipologia TP 51 trata da existência de saldo remanescente em conta ao final do exercício. Este dado pode tanto refletir a ausência de execução dos recursos pela EEx ou UEx, quanto estar relacionada a atrasos nos repasses pelo FNDE. Conforme tratado no TC 025.384/2015-5, Acórdão 1007/2016-TCU-Plenário, os recursos do PDDE Básico de 2015, por exemplo, foram repassados somente ao final do exercício, em novembro e dezembro, comprometendo o planejamento das UEx e a execução dos recursos. Consequentemente, por conta de atrasos nos repasses e por não haver tempo hábil para a execução dos recursos, estes acabam sendo reprogramados para o exercício seguinte. Dessa forma, deve ser analisada a conveniência da utilização desta tipologia, principalmente nos exercícios em que são constatados atrasos nos repasses.

256. A Tipologia TP52 foi incluída por representar maior ônus de gestão, com reflexos no volume de recursos geridos, para aqueles municípios com delegação de rede. Pelo art. 6º da Resolução CD/FNDE 26/2013, ‘entende-se como delegação de rede a transferência da responsabilidade do Estado aos Municípios pelo atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nas suas respectivas áreas de jurisdição no âmbito do Pnae.’. No caso dessa delegação, ‘o Estado autoriza expressamente o repasse direto ao Município, por parte do FNDE, da correspondente parcela de recursos financeiros para a oferta de alimentação nas escolas.’.

257. Normalmente, o critério de materialidade é marcado de acordo com uma escala de valores, em que, com base no maior e menor valor apurado, tem-se a amplitude do intervalo que será dada pela expressão:  $((\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}) / \text{n}^\circ \text{ de intervalos desejado})$ . Aos valores constantes de intervalos de maior materialidade, pode-se atribuir pesos diferenciados. Caso algum valor alcance patamares muito superior ou muito inferior em relação aos demais (valor atípico na distribuição ou outlier), deverá ser descartado no cálculo dos intervalos.

#### **Tipologias associadas a demandas e resultados de ações de controle junto ao ente**

258. Essas tipologias visam sobretudo atribuir maior peso às prestações de contas que tenham sido objeto de contestação dos mais variados atores públicos e privados envolvidos na fiscalização dos programas.

Tabela 8 – Tipologias associadas a demandas e resultados de ações de controle junto ao ente.

Tipologia (código/descrição)	Fundamentação	Dado disponível atualmente no Sigpc?	Necessidade de uso de outras bases de dados?
TP53: Prestação de Contas aprovada com ressalva ou não aprovada pelo Conselho Social.	Art.24, § 4º da Resolução CD/FNDE 10/2013.	Sim	Não
TP54: Demandas de órgãos de controle (TCU, CGU, MPU).	Art.19, IV da Lei 11.947/2009; art.35, II da Resolução CD/FNDE 26/2013; art.16 da Resolução CD/FNDE 5/2015.	Não	FNDE

Tipologia (código/descrição)	Fundamentação	Dado disponível atualmente no Sigpc?	Necessidade de uso de outras bases de dados?
TP55: Denúncias em geral (reportagens, controle social, ouvidorias do FNDE e de outros órgãos).	Arts.53, 56 e 57, § 5º da Portaria Interministerial 424/2016	Não	Fontes diversas.
TP56: Ente federado consta cadastrado no Registro de Inadimplência do Siconv (Registro de Irregularidade Siconv).	Art.29 da Lei 11.947/2009; art.15, § 6º, da Lei 8.666/1993; art.10, § 3º da Lei 10.880/2004.	Não	Siconv.

Fonte: Elaboração própria.

259. Inevitavelmente, quando o Conselho de Alimentação Escolar ou o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb emitir parecer pela reprovação das contas do ente público, a conta deverá ser selecionada para análise, independente de qualquer outro risco identificado nas demais tipologias. Para o caso de ressalva, haverá de ser atribuído peso na matriz de risco (TP53).

260. Da mesma forma em relação às demandas de órgãos de controle para apuração de irregularidades porventura constatadas. Nesses casos, o FNDE não pode se furtar à análise do caso concreto (TP54).

261. Apesar de não obrigarem o FNDE a analisar a prestação de contas, as denúncias em geral devem ser consideradas fontes relevantes de seleção de prestações de contas. Para estes casos, sugere-se atribuir peso significativo na matriz de risco (TP55).

262. Por fim, a última tipologia (TP56) tem como objeto de análise o ente federado. Caso este se encontre inadimplente junto ao Siconv, por irregularidades diversas ou pela omissão na prestação de contas de transferências voluntárias, sugere-se atribuir peso na matriz.

Tipologias associadas a indicadores educacionais e de estado nutricional

263. Essas tipologias sugerem a possibilidade de utilização de indicadores estranhos aos programas Pnae, Pnate e PDDE, mas que podem retratar situações de vulnerabilidade do ente federativo, para fins de priorização e atuação do FNDE.

**Tabela 9 – Tipologias associadas a indicadores educacionais e de estado nutricional de crianças.**

Tipologia (código/descrição)	Fundamentação	Dado disponível atualmente no Sigpc?	Necessidade de uso de outras bases de dados?
TP57: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).	Meta 7 do Plano Nacional de Educação 2014-2024.	Não	Sim, Siopce/ FNDE e bases estatísticas do Inep.
TP58: Taxas de abandono e evasão escolar.	Estratégias 3.13 e 7.13 do Plano Nacional de Educação 2014-2024.	Não	Sim, bases estatísticas do Inep.
TP59: Taxa de sobrepeso ou obesidade em crianças.	II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2016-2019, Caisan, 2016; Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle à Obesidade, Caisan, 2014.	Não	Sim, Sistema de Vigilância e Alimentação Nutricional (Sisvan).

Fonte: Elaboração própria.

264. O uso de algumas tipologias baseadas em indicadores educacionais e de estado nutricional de crianças também pode ser critério útil na aplicação da matriz de risco, principalmente para seleção de entes a serem visitados quando das ações anuais de acompanhamento realizadas pelas áreas técnicas dos programas. É sob essa perspectiva, e a título de exemplo, que foram apresentados os três indicadores constantes da Tabela 9.

265. Conforme preceitua a ISSAI 100 (princípios gerais de auditoria no setor público), a utilização de indicadores de desempenho auxilia no processo de avaliação de risco ou análise de problema. Os indicadores fazem parte do sistema de feedback sobre desempenho e constituem-se em importante ferramenta tanto de

planejamento quanto de controle. Os indicadores podem referir-se a objetivos mais gerais de política pública (como a redução de taxas de abandono e evasão escolar e a melhoria de indicadores de qualidade da educação), para os quais contribuem as entregas de programas específicos, a exemplo do transporte escolar, da distribuição de livros didáticos, do aparelhamento de unidades de ensino, etc.

266. O Ideb (TP57) é um indicador educacional que considera direta e conjuntamente dois fatores que interferem na qualidade da educação: o rendimento escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono), aferido pelo Censo Escolar; e o desempenho do estudante (médias de proficiência) em avaliações padronizadas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Essa combinação entre fluxo e aprendizagem expressa, em valores de 0 a 10, o andamento dos sistemas de ensino. O Ideb é calculado para os anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e ensino médio. A Meta 7 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 tem como alvo ampliar progressivamente as médias nacionais do Ideb, cuja projeção é bienal. As médias nacionais a serem atingidas, em 2021, são: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio

267. A evasão e o abandono (TP58) são duas situações que impactam negativamente no fluxo escolar do aluno. O abandono, segundo conceito adotado pelo Inep, representa a condição do aluno que deixa de frequentar a escola durante o andamento do ano letivo e retorna no ano seguinte. A evasão se caracteriza pela ‘fuga’ do sistema de ensino sem completar o nível ou o ano de estudo, ou seja, o aluno se matricula em determinado ano letivo, mas não se matricula no ano seguinte, independentemente de sua condição de rendimento escolar ter sido de aprovado ou de reprovado

268. Estudos mostram que uma das causas do abando e da evasão escolar é a dificuldade de acesso dos alunos às escolas, sobretudo em zonas rurais. Trata-se de aspecto extraescolar associado à distância entre a moradia e a escola e às condições financeiras precárias por parte das famílias dos alunos. Reconhecendo esse problema, o governo federal criou o Pnate, como política de assistência financeira a estados e municípios voltada ao transporte escolar.

269. Há também uma série de estudos que consideram a alimentação como um dos principais fatores para o bom rendimento escolar, o que justificou a criação do Pnae. Também do ponto de vista da frequência escolar, os programas de alimentação escolar auxiliam na redução do abandono.

270. A tipologia TP 59 está associada ao problema do sobrepeso e da obesidade em crianças, aspecto esse de grande relevância para a coordenação do Pnae. As causas determinantes do excesso de peso estão associadas a um conjunto de fatores biológicos, comportamentais e ambientais que se inter-relacionam. No caso de crianças e adolescentes, esses fatores incluem condições e situações presentes não só no ambiente familiar, mas também no ambiente escolar. A preocupação do governo federal com essa temática está presente no II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019, que é constituído por um conjunto de ações que buscam garantir a segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada à população brasileira, onde se inclui o Pnae, que constitui importante estratégia para o acesso à alimentação adequada e saudável.

271. **Ante todo o exposto nesta Seção III.1**, o Grupo de Trabalho considera que a utilização de matriz de risco se mostra como método válido para o tratamento inicial do conjunto de prestações de contas das transferências automáticas do Pnae, Pnate e PDDE Básico, levando em consideração a forma como hoje esses programas são operacionalizados e o volume de prestação de contas gerado anualmente, além de ser uma ferramenta que possibilita fundamentar, de maneira mais assertiva e criteriosa, quais prestações de contas deverão ser objeto de análise prioritária por parte do FNDE e quais poderão vir a ser objeto de arquivamento em lote.

272. Além disso, o Grupo de Trabalho também entende que, pelo fato do modelo manter a obrigatoriedade de apresentação de contas por todos os entes recebedores de recursos e pelo fato de que o universo das contas será submetido ao tratamento inicial de risco, a proposta de tratamento das prestações de contas aqui sugerida não prejudica a observância dos artigos 37 e 70, parágrafo único, da Constituição Federal, que versam, respectivamente, sobre o princípio da prestação de contas e o princípio da publicidade.

273. Nesse sentido propõe-se **recomendar ao FNDE** que, apoiando-se no princípio da eficiência da administração pública (art. 37 CF), em técnicas de auditoria governamental e em fundamentos da administração gerencial, defina e regulamente para os programas Pnae, Pnate e PDDE Básico:

a) metodologia de tratamento inicial de prestação de contas baseada em matriz de risco, suportada pela verificação de uma cesta de tipologias, a exemplo daquelas exemplificadas na seção III.1.2 deste

relatório, de forma a que todo o universo de contas seja submetido a malhas finas buscando identificar qual conta tem maior risco do acometimento de irregularidades graves na execução daqueles programas;

b) parâmetros de classificação das contas segundo níveis de criticidade ou risco de inconformidades, tendo por base as tipologias sugeridas na matriz de risco;

c) adoção de análises da matriz de risco tanto sob a dimensão horizontal (por ente, com base no somatório dos pontos atribuídos ao conjunto de tipologias aplicadas aos programas que tiveram contas prestadas) quanto sob a dimensão vertical (por programa, com base no somatório dos pontos atribuídos ao conjunto de tipologias aplicadas a determinado programa);

d) critérios de emissão de pareceres conclusivos e arquivamento em lote, no caso de prestação de contas classificadas como nível de criticidade baixo, sem prejuízo de que essas contas venham a ser selecionadas para futura análise caso a entidade tenha ciência de fatos associados a inconformidades que justifiquem o seu desarquivamento;

e) fluxo de trabalho associado à aplicação da matriz de risco e aos procedimentos de tratamento das contas com risco potencial de inconformidades graves que caírem nas malhas finas;

f) informações de natureza técnica e financeira que devam obrigatoriamente constar do Sigpc (ou em outro sistema que venha a ser criado com o mesmo objetivo) para fins de suporte à aplicação da matriz de risco, levando em conta as tipologias predefinidas de tratamento e a necessidade de balancear os critérios de conformidade financeira com os de conformidade técnica.

274. Além disso, entende-se oportuno, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, **determinar ao FNDE** que apresente ao Tribunal de Contas da União, no prazo de noventa dias, plano de ação para o tratamento do estoque de contas dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico sem análise conclusiva, detalhando o fluxo de trabalho a ser adotado, os critérios de tratamento, classificação e priorização das contas com base em risco ou indícios de inconformidades ou irregularidades graves, e as justificativas para os arquivamentos.

### **III.2. O cenário atual de informatização da gestão das transferências automáticas do Pnae, Pnate e PDDE Básico e as oportunidades de aperfeiçoamento das ferramentas de TI como suporte à aplicação da matriz de risco e ao acompanhamento dos programas**

275. Em associação à metodologia de tratamento das prestações de contas dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico que está sendo proposta na Seção III.1 deste relatório, é imprescindível a utilização da tecnologia da informação (TI) para dar celeridade e eficiência a esse processo, tanto no que se refere à adoção de medidas para a solução do passivo de contas sem análise conclusiva quanto ao exame e tratamento inicial das futuras contas que vierem a dar entrada no FNDE.

276. Além disso, o uso de TI é ferramenta de apoio e aperfeiçoamento ao processo de acompanhamento in loco dos programas pelas áreas técnicas responsáveis. É com essa perspectiva, que o Grupo de Trabalho apresenta, a partir de quatro apontamentos interrelacionados entre si, os aspectos que merecem maior atenção no trato da gestão informatizada das transferências automáticas dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico, e para os quais estão sendo propostas recomendações.

277. O **primeiro apontamento** quanto ao uso de TI e ao acesso a dados para aplicação da matriz de risco é o de que inexistente no FNDE sistema de informação que dê suporte ao acompanhamento da execução dos programas objeto de transferências automáticas.

278. Cabe ressaltar que o atual Sistema de Convênios (Siconv), que é gerido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e foi criado em 2008, destina-se a administrar as ‘transferências voluntárias’ de recursos da União nos convênios firmados com estados, municípios, Distrito Federal e com entidades privadas sem fins lucrativos. Portanto, não contempla as transferências automáticas e ‘legais’ das quais fazem parte o Pnae, Pnate e PDDE Básico.

279. No gerenciamento desses três programas, o FNDE utiliza diversos sistemas, a exemplo do: sistema PDDE Web, criado para cadastrar as unidades executoras próprias (UEx) e as entidades executoras (EEx) que aderirem ao programa; do Sistema Integrado de Gestão Financeira (Sigef), para emissão de documentos de gestão orçamentária e financeira no Siafi relativos a pagamentos efetuados; do Sigpc para a prestação de contas; do Sigecon, para emissão de parecer dos conselhos no Pnate e Pnae; e do Sinutri, para cadastro dos nutricionistas do Pnae, que agora foi migrado para o Simec. Diferentemente da lógica do Siconv, na gestão das transferências automáticas dos programas Pnae, Pnate e PDDE cada fase é gerida por sistemas específicos.

280. A necessidade de tornar públicos e transparentes os dados da execução financeira e a intenção de concentrar o controle das transferências federais em um sistema de informação único são premissas registradas periodicamente pelos órgãos de controle. Cite-se, como exemplo, o Voto elaborado pelo Ministro Relator José Jorge no processo de auditoria de conformidade realizada no FNDE, que avaliou a eficácia do controle sobre os recursos repassados por meio de transferências automáticas e voluntárias, julgado pelo Acórdão 2576/2009-TCU-Plenário (TC 019.162/2008-9):

Assim, entende a equipe de auditoria que, a par das capacitações para o fortalecimento do controle social, é crucial a adoção de medidas que confirmam maior transparência à aplicação dos recursos pelos entes executores, destacando, nesse sentido, a iniciativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com a implementação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv que, integrado ao Portal de Convênios, permitirá o acompanhamento on line, via web, da execução dos programas federais.

**O senão é que o Siconv abrangerá somente as transferências voluntárias (convênios e contratos de repasse), deixando de fora as transferências automáticas, que são parcela expressiva dos recursos repassados, razão pela qual procede a proposta de recomendação da Unidade Técnica de que o FNDE, em conjunto com o MPOG, analisem a viabilidade de o referido sistema passar a integrar, também, aquelas transferências.** (grifo nosso)

281. No mesmo sentido, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), sob a coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, tratou sobre a seguinte ação, no exercício de 2014: Ação nº 7, ‘Propor o aperfeiçoamento dos instrumentos normativos que garantam o uso obrigatório do Sistema de Convênios do Governo Federal (Siconv) para todas as transferências de recursos federais para estados, municípios e entidades’, que ficou sob a coordenação da então Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação (SLTI/MP). De acordo com o relatório final dessa Ação nº 7, a falta de padronização no tratamento das transferências por parte dos órgãos concedentes acarreta a ineficiência nos procedimentos de registro, acompanhamento, controle e transparência das informações.

282. Cabe, ainda, transcrever trecho do Relatório do Grupo de Trabalho TCU-CGU-MP, instituído para identificar oportunidades de melhoria na gestão das transferências discricionárias, e que se encontrava em atividade à época deste trabalho: ‘A necessária convergência de normativos mencionada no item anterior também deve ser extrapolada para o uso **de um sistema de informação unificado para a gestão das transferências da União**, em especial para as discricionárias’ (grifo nosso). Resumidamente, o relatório aduz que a diversidade de instrumentos de transferências, legislações, procedimentos operacionais e sistemas é antieconômico, na medida em que há duplicidade de esforços entre os ministérios e exige que os municípios tenham de treinar seus servidores para cada tipo de transferência e sistemas de informação.

283. Portanto, iniciativas isoladas de desenvolvimento de soluções próprias para o tratamento e controle das informações referentes às transferências pelos órgãos concedentes impossibilitam ao governo federal tratar essas informações e apresentá-las de forma padronizada e categorizada.

284. Em resposta a diligência do Tribunal, a Secretaria de Gestão (Seges) do MP sinalizou que o ambiente é favorável à absorção e operação de outros tipos de transferências da União por meio do Siconv, conforme trecho transcrito da Nota Técnica 17397/2017-MP:

Em 2017, com o ambiente mais favorável à internalização de outras transferências da União no Siconv, esta SEGES, mediante o DETRV, vem desenvolvendo o projeto prioritário denominado ‘Modelos de Negócio de Transferências da União’ cujo objetivo é: Realizar estudos dos modelos de negócios das transferências da União de forma a analisar a viabilidade e os riscos de operacionalização pelo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) destas transferências, além de formular estratégias para internalização do Siconv. O estudo envolve não somente questões operacionais e informacionais, mas também governança das transferências, alterações em normativos e estruturas organizacionais, capacitação, dentre outros aspectos.

285. Consta também daquela Nota Técnica que a interlocução está acontecendo no âmbito das ‘Siconversas’, que são reuniões entre a rede Siconv e os órgãos repassadores, com o objetivo de definir o roteiro do processo de integração, com previsão de sete semanas de duração, destinadas ao nivelamento de entendimentos e expectativas, ao diagnóstico da aderência na plataforma existente, diagnóstico técnico do esforço de adequação da plataforma, e à conclusão do planejamento das ações complementares de capacitação e ajustes normativos. A Seges/MP informou que, apesar de não ter sido feitas no âmbito das Siconversas, já ocorreram três reuniões com o FNDE para analisar a viabilidade e definir o roteiro necessário

para que o Termo de Compromisso do Plano de Ações Articuladas (PAR) e os demais instrumentos de transferências ‘legais’, relativos ao Pnae, Pnate e PDDE, pudessem ser sistematizados dentro do Siconv.

286. Na Tabela 10, estão demonstrados os macroprocessos já implementados pelo Siconv para a gestão das transferências voluntárias, sendo possível perceber que o sistema abarca rotinas que vão desde os atos preparatórios até a prestação de contas, passando pelo acompanhamento da execução financeira.

Tabela 10 – Visão Geral dos macroprocessos já implementados pelo Siconv para a gestão de convênios.

Atos Preparatórios	01.1.1.1 - Cadastrar Ente e Entidade
	01.1.1.2 - Realizar Atualização do Cadastro
	01.1.1.3 - Cadastrar Concedente Órgão de Controle
	01.1.1.4 - Cadastrar Fornecedor
	01.1.2.1 - Manter Usuário
	02.1.1 - Levantar Necessidades
	04.1.1 - Propor Políticas para Transferências Voluntárias
	05.1.1 - Analisar Proposta Plano de Trabalho do Orçamento Impositivo
	05.1.2 - Verificar Impedimento Técnico das Emendas Individuais
	06.1.1 - Formalizar Processo de Transferências Voluntárias
	07.1 - Reanalisar Plano de Trabalho e Plano de Sustentação
	08.1.1 - Realizar Celebração de Contrato
	09.1.1 - Analisar Impedimento da Cláusula Suspensiva
Execução	10.1.1 - Realizar Compra
	10.1.2 - Formalizar Contrato
	11.1.1 - Autorizar Objeto Contratual
	12.1 - Execução Financeira
	13.1 - Paralisar Processo
	14.1 - Analisar Viabilidade Físico-Financeiro
	15.1.1 - Executar Contrato
	16.1.1 - Acompanhar e Fiscalizar Convênio
	17.1.1 - Realizar Liquidação
	17.1.2 - Realizar Pagamento
17.1.3 - Realizar Devolução	
Prestação de Contas	18.1.1 - Efetuar Prestação de Contas
	19.1.1 - Instaurar Tomada de Contas Especial
	21.1.1 - Alteração de Contrato

Fonte: Portal dos Convênios. Consulta em 31/10/2017.

287. Os programas objeto de ‘transferências voluntárias’ para a educação básica, como são os inclusos no Plano de Ações Articuladas (PAR), as ações agregadas do PDDE e o Proinfância são submetidos ao parecer técnico das secretarias da estrutura do MEC, como por exemplo, Secretaria de Educação Básica (SEB). Para estas ações, o MEC utiliza o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), formado por módulos específicos para cada programa, que subsidiam as análises técnicas.

288. Ao contrário, as ‘transferências legais’ do Pnae, Pnate e PDDE Básico não são geridas pelo Simec, criando-se uma lacuna relacionada ao controle e acompanhamento mais tempestivo da execução desses programas, haja vista o FNDE não dispor de sistema de informação com tal propósito.

289. Pela falta de sistema análogo ao Siconv para a gestão das transferências automáticas e ‘legais’, tem-se na prática que, após o atendimento dos requisitos prévios que compõem os atos preparatórios para o repasse dos recursos, a exemplo do cadastramento de informações básicas das entidades ou unidades executoras, e após a transferência dos recursos, o FNDE não acompanha via sistema de informação a execução dos recursos repassados pelos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico. O conhecimento de informações sobre a execução técnica e financeira é gerado somente ao final do processo, na fase de prestação de contas, de acordo com os registros inseridos no Sigpc, criado exclusivamente para esse fim.

290. Dada a relação entre algumas rotinas já implementadas pelo Siconv para os convênios com as rotinas presentes nos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico, guardada a complexidade envolvida na tarefa de adaptação do sistema para recepção das transferências automáticas, e considerando o ambiente mais favorável à internalização de outras transferências da União no Siconv, conforme apontado pela área

responsável do MP, este Grupo de Trabalho entende oportuno **recomendar à Seges/MP** que dê início às tratativas com o FNDE para que seja realizado estudo dos modelos de negócios das transferências automáticas da educação, de forma a analisar a viabilidade e os riscos de operacionalização pelo Siconv ou por outro sistema unificado que venha a ser criado, em conformidade com as diretrizes do projeto prioritário denominado ‘Modelos de Negócio de Transferências da União’, detalhado no documento ‘Projetos Prioritários – Fichas Técnicas da Carteira de Projetos para 2017’.

291. O **segundo apontamento** a ser destacado nesta seção diz respeito à constituição, pelo FNDE, do subGrupo de Trabalho denominado ‘Instrumentalização das ferramentas de Tecnologia da Informação’, com a atribuição de identificar novas soluções que pudessem trazer benefícios para o processo de prestação de contas. Ao analisar os parâmetros de tempo e custo de desenvolvimento, aderência às necessidades do FNDE e integração com outras bases ou sistemas externos, o subgrupo chegou à conclusão de que não existe solução única que contemple todas as fases da prestação de contas. A referência do estudo foi o Pnae 2011-2012. Dessa forma, o subgrupo selecionou duas opções melhor pontuadas, que estão resumidas na Tabela 11. Tabela 11 – Soluções de uso de TI selecionadas por subgrupo de Trabalho para gestão da prestação de contas.

Solução (etapa, tipo de transferência e sistema)	Repassse do Recurso		Prestação de contas							
			Recebimento		Controle Social	Análise Financeira		Análise Técnica		Medida de exceção
	Obrig.	Volunt.	Obrig.	Volunt.		Obrig.	Volunt.	Obrig.	Volunt.	
Opção 1	Sigef	Sigef	Sigpc	Sigpc	Sigecon	Sigpc	Sigef	Sigpc	Sigpc	E-tce
Opção 2	Sigef	Siconv	Sigpc	Siconv	Sigecon	Siconv/ Sigpc	Siconv	Simec	Sigpc	E-tce

Fonte: FNDE. Estudo refere-se ao Pnae 2011 e 2012.

292. A primeira opção apresentada pelo subgrupo do FNDE reforça o posicionamento da Autarquia em continuar o desenvolvimento do Sigpc como saída para a gestão das prestações de contas. Esta opção, que tem suporte nos sistemas Sigef (repassse recursos), Sigecon (parecer dos conselhos sociais) e no próprio Sigpc, representa o que é utilizado atualmente pela Entidade.

293. A segunda opção considera a utilização do Siconv somente para as ‘transferências voluntárias’. Contudo, sabe-se, por exemplo, que o Siconv possui funcionalidade que permite o conveniente realizar o pagamento de fornecedores por meio da Ordem Bancária de Transferência Voluntária (OBTV). Nesse sentido, ao invés de considerar o Sigef como solução para o repasse das ‘transferências obrigatórias’, caberia análise, com o MP, sobre a existência ou a possibilidade de adotar solução semelhante à OBTV para as ‘transferências obrigatórias’. O mesmo deveria ser feito para cada uma das colunas da Tabela 11 em que o Siconv não foi considerado.

294. Em face da dificuldade de integrar o Sigpc aos módulos PAR, Obras 2.0 e Emendas do Simec para a carga dos registros das prestações de contas das ‘transferências voluntárias’, o FNDE decidiu, estrategicamente, por repassar o desenvolvimento da funcionalidade de prestação de contas para o Simec, tendo em vista que as informações já estão presentes neste sistema. O objetivo da Autarquia é integrar o processo de prestação de contas no mesmo sistema que gere os atos preparatórios e o acompanhamento da execução (peça 42, p.45):

Para a devida carga dos dados de prestações de contas de transferências voluntárias e atualização automática desses no Sigpc, faz-se necessária a integração com os módulos PAR, Obras 2.0 e Emendas do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação – SIMEC. Entretanto, o uso do SIMEC como sistema hábil para condução final das prestações de contas tem se mostrado favorável quando apurado desnecessário o uso de web service para alimentação de informações em bases distintas. Ademais, com o uso de um único sistema, verifica-se maior efetividade no que se refere à transparência e ao acesso conferidos aos agentes públicos que devem atender à obrigação de prestar contas. Assim, sob a nova gestão, a Autarquia decidiu, estrategicamente, por desenvolver a funcionalidade de prestação de contas no SIMEC, tendo em vista que as informações já estão presentes neste Sistema, e, por sua vez, podem vir a ser utilizadas no âmbito da análise de contas, uma vez que estejam sedimentadas em cada procedimento adotado pela área técnica durante a execução do instrumento.

295. A justificativa de integrar a prestação de contas ao mesmo sistema que gere os atos preparatórios e a execução das ações vai ao encontro da orientação dada pela alta gestão e pelo subGrupo de Trabalho citado anteriormente. Entretanto, com a decisão do FNDE, as prestações de contas das ações educacionais não serão geridas por um único sistema. Enquanto algumas prestações de contas passariam a ser registradas pelos módulos específicos do Simec, outras seriam pelo Sigpc, a depender da ação educacional.

296. A decisão do FNDE, que é baseada na dificuldade de integração do Sigpc ao Simec e fundada na premissa de integração do processo de prestação de contas ao sistema que gere a transferência, no caso os módulos do Simec, acaba por segregar as prestações de contas em diversos sistemas, uns sob a gerência do MEC (módulos Simec) e outro do FNDE (Sigpc). Tal decisão dá sinais de esgotamento do projeto inicial do Sigpc e põe em risco a sua adoção institucional como sistema unificado de gestão das prestações de contas dos programas operados pelo FNDE.

297. Para fins deste trabalho, esse fato não prejudica a adoção da metodologia de tratamento das contas aqui proposto, seja porque a perspectiva é a de que o Sigpc continuará a ser utilizado na gestão das prestações de contas dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico seja porque o conceito e a técnica da metodologia da matriz de risco independem da solução de TI adotada, sendo o mais relevante a estruturação de um processo e de uma rotina de cruzamento de dados com fins de apurar as tipologias sugeridas na Seção III.1.

298. Como **terceiro apontamento** a ser destacado, tem-se que o alicerce para que o FNDE possa utilizar o cruzamento de dados como ferramenta para o tratamento inicial do elevado volume anual de contas prestadas nos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico, consoante a aplicação da metodologia de risco detalhada na Seção III.1, passa pela qualidade da base de dados do sistema atualmente em uso, que é o Sigpc. Quanto mais qualificados e fidedignos seus registros, melhor e mais abrangente será a análise.

299. A título de esclarecimento, convém mencionar que, enquanto o FNDE é responsável por emitir os pareceres financeiro e conclusivo das prestações de contas dos programas educacionais, o parecer técnico é emitido tanto pelo MEC quanto pelo FNDE, a depender do programa. No caso dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico, a Portaria FNDE 629/2017 define que a Divisão de Apoio às Análises de Prestação de Contas (Diapc) da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE), a Coordenação de Apoio ao Transporte Escolar (Coate) e a Coordenação de Execução do Dinheiro Direto na Escola (Codde), respectivamente, são responsáveis pela emissão do parecer técnico das prestações de contas.

300. Em 2010, o FNDE iniciou o desenvolvimento do Sigpc que previa, na sua origem, ir além do mero registro eletrônico de dados e documentos de prestação de contas. A esse novo sistema, foi atribuída grande expectativa quanto à automação de todas as etapas do processo de prestação e análise das contas. Isso porque, a despeito do considerável aumento das prestações de contas que davam entrada anualmente no FNDE, em razão da assunção da operacionalização de vários novos programas educacionais criados no âmbito do MEC, a análise continuava sendo manual.

301. Concomitante ao Sigpc, foi desenvolvido o Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon), ferramenta que permite aos Conselheiros de Alimentação Escolar ter acesso ao Relatório da Prestação de Contas do Pnae elaborado pelo gestor, com informações sobre a execução físico-financeira do programa, responder a questionários acerca do acompanhamento realizado ao programa e registrar o parecer conclusivo do conselho.

302. Em virtude do desenvolvimento do Sigpc, foi editada a Resolução CD/FNDE 2/2012, que instituiu como obrigatória, a partir de 2012, a utilização do sistema informatizado para o processamento online de todas as fases relacionadas ao rito de prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE, a título de ‘transferências voluntárias’ e ‘obrigatórias/legais’. Em seguida, a Resolução CD/FNDE 24/2013 estabeleceu orientações, critérios e procedimentos para a utilização obrigatória do Sigecon a partir de 2013. Com a criação do Sigpc, houve a migração das prestações de contas antes mantidas no Sistema de Prestação de Contas (SISPCO) para aquele sistema.

303. A expectativa inicial era que o Sigpc, mediante cruzamentos de dados entre o que foi declarado no sistema e a legislação aplicável aos programas, realizasse verificações automáticas quanto ao cumprimento de formalidades documentais (análise documental), da execução financeira (análise financeira) e da efetividade da execução física (análise técnica do cumprimento do objeto), emitindo relatório padronizado acerca das contas prestadas.

304. Em decorrência do Acórdão 7790/2015-TCU-1ª Câmara, o FNDE tem encaminhado regularmente ao TCU informações sobre o desenvolvimento do Sigpc. Mediante o Ofício 19341/2017/ChefiaGabin, o FNDE

apresentou panorama mais atualizado das atividades concluídas e em andamento do Sigpc. Na tabela a seguir, é possível de ser observado que, transcorrido seis anos do início de sua utilização, o desenvolvimento das regras de análise que exigem rotinas mais complexas no Sigpc contempla somente o Pnae 2011-2012, programa este que vem sendo utilizado como piloto para automação das regras financeiras. Outra funcionalidade importante que carece de desenvolvimento é o módulo de contraditório e de ampla defesa.

Tabela 12 – Panorama de desenvolvimento de funcionalidades do Sigpc, em produção e previstas.

<b>Gerais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Funcionalidades concluídas até 2017: a) acesso público às contas recebidas por meio eletrônico; b) registro de execução das prestações de contas; c) relatório para detalhamento das prestações de contas; d) disponibilização de serviço com o Sistema de Gestão de Recolhimento da União (SISGRU) para validar a Guia de Recolhimento da União (GRU).</li> <li>➤ Funcionalidades pendentes ou em andamento: a) homologação do Sistema Cadin FNDE, responsável pelo cadastro informativo de créditos não quitados do setor público; b) estudo para possível integração com o sistema Sigecon; c) desenvolvimento das regras para geração do Parecer de análise para as situações ‘Aprovado’ e ‘Aprovado com ressalva’; d) desenvolvimento de serviço com o sistema Débito TCU, para cálculo das despesas não comprovadas.</li> </ul>
<b>Pnae</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Funcionalidades concluídas até 2017 (Pnae geral): a) inserção de documentos diversos relativos à prestação de contas; b) questionário de acompanhamento de gestão (preenchido pelos conselhos); c) apresentação de extratos bancários do Banco do Brasil; d) regras de análise técnica; e) regras de triagem para análise financeira (pré-análise) das contas; f) regras de análise financeira de divergência de saldos; g) regras de análise financeira para verificar se o rendimento de aplicação financeira declarado na prestação de contas diverge do apurado; h) notificação postal para as situações ‘sem ciência eletrônica’;</li> <li>➤ Funcionalidades concluídas até 2017 (Pnae 2011-2012). Regras de análise financeira voltadas às seguintes verificações: a) inconsistências no extrato bancário; b) recursos devolvidos de contas específicas; c) se os recursos financeiros não utilizados foram aplicados no mercado financeiro; d) se os valores declarados foram gastos com aquisição de gêneros alimentícios; e) se há saldo reprogramado para o exercício seguinte; f) se houve declaração de outras receitas; g) saldo da receita total declarada; h) despesas sem comprovação (movimentações indevidas).</li> <li>➤ Funcionalidades pendentes ou em andamento: homologação das regras financeiras para verificar se houve devolução de recursos através do pagamento de GRU.</li> </ul>

Fonte: FNDE (Ofício 19341/2017/ChefiaGabin, de 28/6/2017).

305. Nota-se que as regras de análise financeira implantadas para o Pnae 2011-2012 já contemplam em si uma série de cruzamentos de dados que se coadunam com a proposta e com algumas tipologias da matriz de risco. Logo, é necessário que as diretorias específicas do FNDE os critérios de análise técnica e financeira para os demais programas, cada um com suas especificidades, sendo recomendável que tais regras tenham núcleo mínimo de tipologias atemporais. Essa condição é importante para o desenvolvimento da matriz de risco, já que, não raras vezes, os programas sofrem alteração normativa de um exercício para o outro, conforme se observa na consulta as resoluções expedidas pelo FNDE.

306. No entender deste Grupo de Trabalho o Sigpc se configura atualmente como a principal base de dados de suporte ao tratamento inicial das prestações de contas. Todavia, o sistema sofre com atrasos no seu cronograma de desenvolvimento, com a implementação parcial de módulos e funcionalidades e com a insuficiência de dados que permitam a aplicação mais ampla e qualificada de má-lhas finas com base em critérios de risco associados às tipologias de ocorrência de irregularidades e inconformidades detalhadas na Seção III.1.

307. Por meio do Memorando 6684/2016/DIRTE, de 26/4/2016, encaminhado ao Tribunal como anexo ao Ofício 9452/2016/Coaud/Audit, o FNDE relata: ‘Na medida em que a construção do sistema avançou foi necessário superar desafios percebidos a partir da especificação dos requisitos funcionais’. Foram destacadas três ocorrências que obstaculizaram o cumprimento do cronograma de desenvolvimento do Sigpc: a) alta complexidade no fluxo de liberação da prestação de contas devido à necessidade de se definir e construir funcionalidades específicas para programas distintos e atores diversos; b) inexistência de interface de integração com os sistemas específicos dos atores envolvidos na gestão e no monitoramento dos programas e projetos educacionais, cujos dados precisam ser transformados e transferidos para viabilizar elementos que

permitam o registro das contas e a sua análise técnica e financeira; c) inconsistência entre as informações dos extratos bancários enviadas para a autarquia e para os entes federados.

308. Não se contesta aqui a validade da solução de TI implementada pelo FNDE, mas sim que o uso do Sigpc ainda se mostra pouco eficiente em tornar mais analítico o cruzamento e a exploração dos dados informados nas prestações de contas anuais daqueles programas, de modo a ter maior assertividade na priorização das contas que deverão ser objeto de uma segunda etapa de análise, a ser submetida aos técnicos da entidade, em que se tenha maior nível de refinamento na apuração de indícios de irregularidades e inconformidades classificados previamente na matriz de risco.

309. Apesar de não ter implementado todos os módulos previstos, o Sigpc caracteriza-se como vasto repositório de dados de prestações de contas, além de ser o sistema que atualmente subsidiaria a metodologia recomendada na Seção III.1 para tratamento inicial das prestações de contas. Em um eventual cenário de adesão ao Siconv ou a qualquer outra solução de TI, não há que se cogitar a interrupção do desenvolvimento do Sigpc até que solução alternativa esteja apta a recepcionar as prestações de contas. Reputa-se essencial para a utilização da matriz de risco que o FNDE padronize as regras normativas dos programas, aperfeiçoe as críticas na entrada de dados, estructure junto às instituições financeiras parceiras os registros dos extratos bancários e busque implementar a nota fiscal eletrônica e o cartão PDDE para as localidades aptas à utilização dessas soluções, conforme tratado na Seção III.1.

310. Em face do exposto, o Grupo de Trabalho considera oportuno **recomendar ao FNDE** que regulamente as informações que devam obrigatoriamente constar do Sigpc para fins de suporte à aplicação da matriz de risco, levando em conta as tipologias predefinidas de tratamento e a necessidade de balancear os critérios de conformidade financeira com os de conformidade técnica.

311. Ademais, **recomenda-se à Seges/MP** que, na eventual decisão de utilização do Siconv como sistema de gestão das transferências obrigatórias operacionalizadas pelo FNDE, se atente para a manutenção da diversidade dos registros que foram sendo incorporados no Sigpc no decorrer do seu desenvolvimento, evitando a perda de importante repositório de dados e informações para o tratamento inicial das contas com base em tipologias de risco.

312. **O quarto apontamento** do Grupo de Trabalho trata da necessidade de aperfeiçoamento dos critérios de seleção dos entes a serem fiscalizados anualmente pelo FNDE para verificação da regularidade dos gastos, sobretudo pelo cenário posto anteriormente quanto à carência de sistema de informação para acompanhamento da execução físico-financeira dos programas.

313. Conforme será tratado adiante, reputa-se imprescindível o aperfeiçoamento dos critérios desenvolvidos e utilizados pelo FNDE para seleção dos entes federados beneficiários dos programas PDDE Básico, Pnate e Pnae a serem fiscalizados e acompanhados anualmente, em atendimento à exigência posta pelo art. 10, § 5º da Lei 10.880/2004, art. 8º, §3º da Lei 11.947/2009, art. 48, § 1º da Resolução CD/FNDE 26/2016 e art. 23, § 1º da Resolução CD/FNDE 10/2013:

Art. 10 da Lei 10.880/2004

§ 5º O órgão ou entidade concedente dos recursos financeiros repassados à conta dos Programas de que trata esta Lei realizará, nas esferas de governo estadual, municipal e do Distrito Federal, a cada exercício financeiro, auditoria da aplicação dos recursos relativos a esses Programas, por sistema de amostragem, podendo, para tanto, requisitar o encaminhamento de documentos e demais elementos que julgar necessários, bem como realizar fiscalização in loco ou, ainda, delegar competência nesse sentido a outro órgão ou entidade estatal.

Art. 8º da Lei 11.947/2009

§ 3º O FNDE realizará auditoria da aplicação dos recursos nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a cada exercício financeiro, por sistema de amostragem, podendo requisitar o encaminhamento de documentos e demais elementos necessários para tanto, ou, ainda, delegar competência a outro órgão ou entidade estatal para fazê-lo.

Art. 48 da Resolução CD/FNDE 26/2016

§ 1º O FNDE realizará nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a cada exercício financeiro, auditoria da gestão e da aplicação dos recursos financeiros do Pnae, por sistema de amostragem, podendo, para tanto, requisitar o encaminhamento de documentos e demais elementos que julgar necessários, bem como realizar fiscalização ou delegar esta competência a outro órgão ou entidade.

Art. 23 da Resolução CD/FNDE 10/2013:

§ 1º O FNDE realizará, a cada exercício, auditoria na aplicação dos recursos do PDDE, pelas EEx, UEx e EM, por sistema de amostragem, podendo, para tanto, requisitar o encaminhamento de documentos e demais elementos que julgar necessários, bem como realizar fiscalização in loco.

314. Este tópico do trabalho encontra paralelo com a solução proposta anteriormente sobre a metodologia de cruzamento de dados para seleção das prestações de contas a serem detidamente analisadas pelo FNDE. Entende-se que os critérios e os riscos eleitos para aquela metodologia poderiam servir de insumos também para a seleção, por sistema de amostragem, dos entes a serem fiscalizados pelo FNDE anualmente.

315. De acordo com o art. 11 do Decreto 9.007/2017, compete à Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) planejar e coordenar a normatização e a execução do PDDE Básico, Pnate e Pnae. O PDDE e o Pnate são acompanhados pela Coordenação de Acompanhamento da Manutenção Escolar (Coame/CGAME/Dirae) e o Pnae pela Coordenação de Monitoramento e Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Comav/CGPAE/Dirae).

316. Foram solicitados ao FNDE, por meio do Ofício 349/2017-TCU-SecexEducação (peça 32), os documentos que formalizam a metodologia utilizada pela autarquia para definição da amostra dos entes federados a serem fiscalizados e acompanhados anualmente, no âmbito do Pnae, Pnate e PDDE Básico.

317. Em relação ao Pnae, foi encaminhada a Nota Técnica 9/2015 CGPAE/Dirae/FNDE/MEC que apresenta os critérios de seleção dos entes federados a serem acompanhados anualmente pela Comav (peça 43, p.81-86). A iniciativa de normatização dos critérios de seleção foi objeto de recomendação da CGU feita em razão da auditoria anual de contas, realizada no FNDE em 2015.

318. O acompanhamento do Pnae é feito pelo FNDE com o apoio de quinze Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição (Cecanes), instituídos por meio da Portaria Interministerial 1.010/2006 (Ministérios da Educação e da Saúde):

Art. 8º Definir que os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição, Instituições e Entidades de Ensino e Pesquisa possam prestar apoio técnico e operacional aos estados e municípios na implementação da alimentação saudável nas escolas, incluindo a capacitação de profissionais de saúde e de educação, merendeiras, cantineiros, conselheiros de alimentação escolar e outros profissionais interessados.

Parágrafo único. Para fins deste artigo, os órgãos envolvidos poderão celebrar convênio com as referidas instituições de ensino e pesquisa

319. Além do apoio descentralizado dos Cecanes em alguns estados, existe coordenação específica, subordinada à Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar, encarregada do acompanhamento: a Coordenação de Monitoramento e Avaliação (Comav). De fato, a estrutura organizacional do Pnae e o processo de trabalho de acompanhamento da execução do programa são mais robustos que os do Pnate e do PDDE.

320. De forma resumida, são quatro critérios de seleção. O primeiro baseado em subcritérios positivos de gestão (aquisição da agricultura familiar acima de 30%; PC aprovada pelo CAE sem ressalvas; registro de pelo menos três ações de educação alimentar e nutricional, atingimento do Ideb para os anos iniciais...). O segundo com subcritérios negativos de gestão (não aquisição de alimentos da agricultura familiar; PC não aprovada ou não enviada pelo CAE; denúncia ouvidoria ou demandas órgãos externos; monitoradas pela Comav a mais de dois anos, mas sem resposta de atendimento; mais de 30% dos recursos inutilizados ao final do exercício; município com mais de 50% de crianças de 5-10 anos com sobrepeso). O terceiro estabelecendo ao menos duas visitas por semestre a secretarias estaduais que recebem vultosos recursos. E quarto considerando demandas emergenciais.

321. A seleção é feita atribuindo a proporcionalidade de 10% para as positivas e 90% para as negativas, considerando, ainda, as visitas planejadas no Plano de Auditoria Interna (Paint) e pelos Cecanes, para evitar sobreposição de trabalho.

322. Em relação ao PDDE, de acordo com o Memorando 1948/2017/Coame (peça 43, p.87-96), que traz a programação de assistência técnica e acompanhamento do PDDE Básico e ações agregadas para o exercício de 2017, o FNDE diferencia as atividades de assistência técnica e de acompanhamento, as quais podem ser realizadas à distância (pesquisas online, web conferências, e-mail, telefone...) ou presencialmente, em regime de parceria com os entes federados.

323. Para a seleção dos entes a receberem atividades presenciais de assistência técnica do PDDE, o FNDE, fundamentado na economia de gastos, busca visitar mais de um ente federado numa mesma viagem. O critério utilizado para a seleção é pautado pela priorização daqueles entes com acesso à internet precário para

consecução de iniciativas à distância, sem se ater, portanto, a critérios de risco. Em relação às atividades presenciais de monitoramento, cabe transcrever trecho do documento que aponta a ausência e a necessidade de definição de critérios de seleção baseados em risco:

9.3 A definição dos entes federados a serem objeto das atividades de monitoramento apenas se efetivará após o desenvolvimento e adoção de metodologia para avaliação dos fatores de risco no âmbito do PDDE, em conformidade com a recomendação da Controladoria Geral da União (CGU) providencia que será implementada quando da conclusão de levantamento, tratamento e cruzamento de dados sobre a execução do programa, referente a 2016, e da efetivação de estudos preliminares quanto à aplicabilidade do instrumento com esse fim.

324. Em relação ao Pnate, a Coordenações de Apoio ao Transporte Escolar e a Coordenação de Apoio ao Caminho da Escola estruturaram, em uma matriz de risco, os critérios para seleção dos entes que foram acompanhados pelo FNDE em 2016. Entretanto, a matriz não foi formalizada por meio de normativo interno do FNDE, como feito no Pnae. Adicionalmente, não foi informado o plano de acompanhamento de 2017.

325. A matriz de 2016 considerou aspectos de materialidade, risco e relevância. Quanto à materialidade, considerou a porcentagem do transporte rural, porcentagem da execução de recursos pelo município (quanto menor, maior a pontuação), ano e região geográfica de atendimento (quanto mais antigo o último veículo recebido, maior a pontuação) e recursos transferidos (quanto maior o volume, maior a pontuação).

326. Os critérios de risco foram: prestação de contas do último exercício (enviadas ou não) e parecer conclusivo do controle social (enviado ou não). E os critérios de relevância foram: municípios que foram alvo de auditoria de órgãos de controle e que foram alvo de denúncias em geral. A explicação dos critérios e a matriz com a pontuação estão detalhados no Memorando 7278/2017/DIRAE e no Programa de Monitoramento e Capacitação 2016, acostados à peça 43, p.97-109.

327. Cabe ressaltar, entretanto, que apenas seis dos doze municípios previstos na matriz de risco do Pnate foram objeto de acompanhamento pelo FNDE em 2016, que alegou falta de recursos humanos. Contudo, a autarquia fez o acompanhamento do Pnate em outros municípios, não priorizados pela matriz de risco, aproveitando a oportunidade e a conveniência de acompanhamento realizado no âmbito do PDDE.

328. A justificativa da falta de pessoal é recorrente, conforme expresso no Relatório de Auditoria de Gestão (RAG) do FNDE, exercício de 2014. Frisa-se que à época, o FNDE havia aplicado outros critérios pautados, sobretudo, na solicitação de capacitação pelo próprio município, existência de problemas na prestação de contas com suspensão dos repasses, existência de denúncias e fiscalizações da CGU ou do TCU e recebimento de considerável volume de recursos no âmbito do Pnate:

Analisando os demais critérios, verifica-se que seis municípios foram selecionados com base no item 'demandas externas' e 28, ou seja, 47,5% do total de municípios monitorados, foram escolhidos por serem adjacentes. Assim, verifica-se que não há a aplicação de uma matriz de risco sistematizada na seleção dos entes federados a serem acompanhados, já que uma matriz envolve a seleção dos municípios em situações mais críticas, englobando todos os fatores considerados de risco em uma só análise. Essa ausência de uma matriz de risco sistematizada para o Pnate fica evidente quando se verifica que do total de municípios visitados, 47,5% foram escolhidos pelo critério da adjacência, ou seja, sem considerar a situação do município.

329. A mesma situação de restrição orçamentária e de pessoal foi relatada no RAG de 2015 referente ao PDDE:

Ao ser questionado sobre o motivo de ter realizado apenas 41% da meta prevista para monitoramentos presenciais em 2015, o FNDE informou, por meio do Memorando nº 6576/2016/CGAME, de 18 de abril de 2016, que as restrições orçamentárias e financeiras impostas à Autarquia inviabilizaram o custeio de despesas com diárias e passagens dos técnicos para deslocamento aos entes federados, indispensável para realização dessas atividades in loco.

330. Depreende-se da situação levantada em 2014, 2015 e 2016 que o FNDE tem se deparado com restrição orçamentária e de recursos humanos para desenvolver regularmente o acompanhamento dos programas. A situação é agravada pelo fato de que, naturalmente, os setores responsáveis pelo acompanhamento dos programas PDDE, Pnae e Pnate elaboram critérios de seleção distintos para cada programa, dada suas peculiaridades.

331. Conseqüentemente, a demanda por recursos orçamentários e pessoal aumenta, na medida em que, inevitavelmente, cada setor, ao aplicar seus critérios, acaba por selecionar para acompanhamento municípios diferentes para cada programa. Se por um lado, a sistemática, dissociada por programa, focaliza o

acompanhamento especificamente nos municípios com riscos relacionados a um único programa, por outro não possibilita a economicidade, a oportunidade e a conveniência do aproveitamento de uma mesma visita para acompanhar mais de um programa.

332. A interação entre as coordenações do FNDE para definição da programação anual de assistência técnica aos entes federados e de acompanhamento dos programas potencializaria o uso dos recursos humanos e financeiros.

333. De qualquer forma, cabe ao FNDE formalizar, por meio de normativo interno, os critérios e a metodologia de seleção dos entes federados a serem acompanhados anualmente no âmbito do Pnate e PDDE, assim como feito para o Pnae. Adicionalmente, pautado na discricionariedade que dispõe e devido a restrições orçamentárias, analisar a possibilidade de desenvolver metodologia que possibilite as equipes acompanhar, em uma única visita, mais de um programa, sempre pautados em critérios objetivos de seleção.

334. Adicionalmente, haveria ganho de eficiência caso os municípios visitados recentemente pela auditoria interna do FNDE ou pelas auditorias da CGU, mesmo que selecionados pela matriz de risco, não fossem objeto de acompanhamento pelas coordenações no mesmo ou no exercício posterior, conforme já relatado pela CGU (RAG 2014):

De qualquer forma, analisando as fiscalizações apontadas pelo FNDE como realizadas pelos técnicos daquela Autarquia, verifica-se que, dos 28 municípios visitados, três foram notificados por omissão no dever de prestar contas, **dois foram contemplados no 38º Sorteio Público da CGU** e dois tiveram problemas nas prestações de contas (uma aprovada parcialmente e uma não aprovada). Ou seja, considerando dois dos critérios estabelecidos pelo FNDE, quais sejam, solicitação da CGU e entidades com problemas relacionados à prestação de contas, verificado no Sigpc, tem-se que, dos 28 municípios fiscalizados, sete apresentaram um dos critérios, correspondendo a 25%. Mas esses sete municípios apresentaram apenas um dos fatores analisados, não havendo a junção de dois ou mais fatores, o que poderia torná-lo mais crítico.

**Destaca-se ainda que um dos municípios monitorados foi visitado pela Auditoria Interna em 2013** e três tiveram seus recursos suspensos em 2014, itens não considerados na seleção, de acordo com o FNDE, mas que podem refletir situações críticas. (grifo nosso)

335. A Nota Técnica 9/2015 CGPAE/Dirae/FNDE/MEC, que define os critérios de seleção para o Pnae, prevê o confronto com as visitas planejadas pela Auditoria Interna e os Cecanes, sem se ater, entretanto, às realizadas pela CGU em exercícios anteriores.

336. É de ser reconhecido, ainda que passível de aperfeiçoamentos, o esforço do FNDE no desenvolvimento dos critérios de seleção, principalmente em relação ao Pnae. Da mesma forma, o empenho da CGU nos relatórios de auditoria de gestão, desde 2014, ao orientar o FNDE sobre a necessidade das medidas.

337. Considerando que este relatório propõe metodologia baseada em mineração de dados para seleção das prestações de contas a serem analisadas pelo FNDE, entende-se oportuno que a Comav/CGPAE/Dirae e a Coame/CGAME/Dirae se valham da mesma expertise, com as alterações devidas, para seleção dos entes a serem acompanhados anualmente.

338. Na realidade, muitos dos critérios de risco e cruzamentos de dados que serão desenvolvidos para a seleção das prestações de contas que deverão ser analisadas pelo FNDE também poderão subsidiar a metodologia de seleção dos entes federados a serem acompanhados anualmente pelo FNDE.

339. Iniciativa nesse sentido está sendo feita pela CGU no Programa de Fiscalização em Entes Federativos, cuja seleção dos municípios se baseia em Matriz de Vulnerabilidade formada por doze indicadores divididos em quatro dimensões: Controle; Transparência; Desenvolvimento Econômico-Social; e Materialidade.

340. No TCU também encontramos trabalhos pautados em cruzamento de dados, com modelo preditivo para classificar, por exemplo, as transferências discricionárias segundo o risco de não entregarem a política pública contratada, indicando as probabilidades de êxito e de fracasso na sua execução. O painel de tipologias de convênios apresenta situações de risco identificadas por cruzamentos de bases de dados do Governo Federal.

341. De acordo com o parágrafo único do art. 9º da Lei 11.947/2009, existe a possibilidade de cooperação entre os órgãos de fiscalização para potencializar o controle dos programas:

Art. 9º O FNDE, os entes responsáveis pelos sistemas de ensino e os órgãos de controle externo e interno federal, estadual e municipal criarão, segundo suas competências próprias ou na forma de rede integrada, mecanismos adequados à fiscalização e ao monitoramento da execução do Pnae.

Parágrafo único. Os órgãos de que trata este artigo poderão celebrar convênios ou acordos, em regime de cooperação, para auxiliar e otimizar o controle do programa

342. Considerando as análises expostas, o Grupo de Trabalho propõe recomendar ao FNDE que:

a) celebre acordo com a CGU, em regime de cooperação, com vistas a aprimorar os critérios de seleção dos entes federados a serem fiscalizados anualmente no âmbito do PDDE, Pnate e Pnae, se valendo da expertise e da metodologia desenvolvida na Matriz de Vulnerabilidade da CGU e no Painel de Tipologias de Convênios do TCU, de forma a auxiliar e otimizar a fiscalização e o acompanhamento desses programas, conforme art. 9º, parágrafo único e art. 28, parágrafo único da Lei 11.947/2009, art.10º, § 2º da Lei 10.880/2004 c/c art. 48, § 2º da Resolução CD/FNDE 26/2013, art. 23, § 2º da Resolução CD/FNDE 10/2013 e art. 18, § 1º da Resolução CD/FNDE 5/2015;

b) formalize em normativo interno os critérios de seleção dos entes federados a serem monitoradas anualmente no âmbito do PDDE e do Pnate, em conformidade com o art. 8º, § 3º da Lei 11.947/2009 e art.10º, § 5º da Lei 10.880/2004, tomando como subsídio a metodologia descrita na Seção III.1.2 deste relatório.

### **III.3. Fraquezas intrínsecas à atuação dos conselhos de controle social prejudicam a confiabilidade e o uso das informações registradas nos questionários de acompanhamento e nos pareceres conclusivos como importante insumo à análise das prestações de contas**

343. Os conselhos atuantes nos programas Pnae e Pnate possuem relevante protagonismo no processo de prestação de contas dos recursos aplicados, tanto pela dimensão financeira quanto técnica, tendo em vista que a legislação aplicável lhes atribuiu competência pela emissão de parecer conclusivo pela aprovação, aprovação com ressalva ou não aprovação da execução daqueles programas, devendo registrar eventuais impropriedades ou irregularidades constatadas, inclusive quanto a prejuízos financeiros identificados. Desse modo, os conselhos se incorporam à estrutura de governança do Pnae e do Pnate e assumem a incumbência de auxiliar o órgão central repassador de recursos na responsabilidade pelo controle dos recursos transferidos de modo mais concomitante. O PDDE Básico não conta com instância de controle social, cabendo à Secretaria de Educação analisar e julgar as prestações de contas relativas à execução dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e de suas ações agregadas, recebidas das UEx.

344. Há que se ressaltar que, institucionalmente, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que acompanha o Pnae, e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb, que acompanha o Pnate, são instâncias diferentes dos conselhos comunitários, dos conselhos populares ou dos fóruns civis não governamentais, já que estes últimos não têm a característica da paridade e são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão, não possuindo assento institucional junto ao poder público. Pela própria atribuição legal, os conselhos do Pnae e Pnate são órgãos colegiados de caráter fiscalizador, deliberativo e de assessoramento.

345. O art. 19 da Lei 11.947/2009 e a Resolução CD/FNDE 26/2013, que tratam do Pnae, dispõem que compete ao CAE acompanhar e fiscalizar a execução do programa e a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar, além de zelar pela qualidade dos alimentos, pela aceitabilidade dos cardápios oferecidos e analisar a prestação de contas do gestor, emitindo parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do programa.

346. O CAE deve realizar o preenchimento do questionário de acompanhamento do Pnae e a emissão do parecer conclusivo por meio do Sigecon. A análise da prestação de contas é iniciada com o acesso, pelos conselheiros, no próprio Sigecon, aos dados da prestação de contas física e financeira apresentados pela prefeitura. Após essa visualização, o CAE acessará o questionário na aba 'Acompanhamento da Gestão', devendo responder uma série de perguntas fechadas, como por exemplo: a) se houve compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar ou do empreendedor familiar rural ou suas organizações; b) se houve falta de fornecimento de refeições para os escolares nas instituições de ensino durante o período letivo; c) se existe cardápio elaborado de acordo com a legislação que rege o programa, se ele foi cumprido e se foi aplicado teste de aceitabilidade; d) se havia nutricionista responsável técnico pelo programa; e) se o conselho comunicou ou denunciou alguma irregularidade na execução do programa.

347. A etapa seguinte é a de emissão do parecer conclusivo, que se compõe da análise financeira, da manifestação de parecer e da assinatura pelos conselheiros. Na tela de análise financeira, o Sigecon permite a inclusão de 'Identificações de Prejuízos Financeiros' com base em cinco classificações: a) impugnação de despesa, quando há pagamento de despesas não previstas com recursos do programa (por exemplo, compra de produtos que não são gêneros alimentícios, comprovação de superfaturamento das compras, desperdício e

perda de gêneros alimentícios); b) despesa não comprovada, caso haja pagamento no extrato bancário ou saques sem o registro do comprovante de despesa; c) não aplicação dos recursos não utilizados no mercado financeiro; d) falta de oferta mínima de três refeições no Programa Mais Educação; e) atendimento inferior a duzentos dias letivos. Concluído e enviado o parecer conclusivo, o conselheiro responsável somente poderá modificar os dados informados mediante solicitação ao FNDE, por ofício.

348. O CACS/Fundeb assumiu a atribuição de também acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Pnate (Lei 11.494/2007, art. 24, § 13). Assim como o CAE, o CACS/Fundeb também utiliza o Sigecon para o preenchimento do questionário de acompanhamento da gestão do Pnate e emissão do parecer conclusivo sobre a prestação de contas elaborada pela entidade executora em cada exercício, neste caso se manifestando sobre questões específicas do transporte escolar, como por exemplo: a) contratação de condutores habilitados para a condução de veículos escolares; b) disponibilidade de oferta de transporte escolar no período letivo; c) uso dos veículos para transporte exclusivamente de beneficiários do programa; d) cumprimento dos requisitos de segurança exigidos pelo Código Brasileiro de Trânsito; e) adequada manutenção dos veículos.

349. Os questionários de acompanhamento da gestão do Pnae e Pnate contam também com questões relacionadas ao adequado funcionamento do conselho, como a disponibilização de infraestrutura e condições materiais pela entidade executora, a comunicação sobre a transferência de recursos e o acesso ao acompanhamento da aplicação dos recursos e dos processos licitatórios.

350. Em que pese que a prévia análise e a emissão do parecer conclusivo das contas pelo CAE e CACS/Fundeb não retiram a responsabilidade do FNDE em atuar na análise dessas contas, este Grupo de Trabalho entende que as informações que atualmente são prestadas pelo CAE e pelo CACS/Fundeb no questionário de acompanhamento de gestão e no parecer de análise financeira poderiam ser insumos muito úteis para subsidiar o preenchimento da matriz de risco de que trata a Seção III.1 deste relatório. Parte das tipologias sugeridas na concepção da matriz de risco poderia desse modo vir a estar apoiadas em informações constantes do parecer do conselho responsável.

351. Há que se ressaltar, contudo, que apesar de a legislação incluir esses conselhos como partes interessadas do processo de gestão e de controle descentralizados, trabalhos realizados pelo TCU e pela CGU têm assinalado e reafirmado diversos problemas quanto ao funcionamento dessas instâncias, que contemplam, principalmente: condições inadequadas de trabalho; inoperância na verificação da aplicação dos recursos junto às escolas; falta de análise das prestações de contas apresentadas; inconsistências nos pareceres emitidos; falta de incentivo ou de treinamentos aos conselheiros, com membros sabidamente despreparados para acompanhar e fiscalizar a execução dos programas. Outros problemas graves por vezes identificados dizem respeito à cooptação do conselho pelo poder público local e o não atendimento ao princípio da segregação de funções, a exemplo da presidência do CAE ser exercida pelo secretário de educação e do presidente do CAE exercer a chefia da área municipal de merenda escolar, acumulando as funções de fiscalizar com as de elaboração dos cardápios, da confecção e distribuição dos alimentos às escolas e de membro da comissão permanente de licitação.

352. No Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 63, que tratou do Pnae, uma das questões abordadas pela CGU foi se o controle social estava ocorrendo de maneira efetiva. O trabalho compila dados de fiscalizações referentes às etapas 34ª a 40ª de sorteios públicos de municípios, contemplando 371 prefeituras. Foi constatado que apenas quatro dos 371 municípios fiscalizados não haviam constituído o CAE. Quanto aos 367 conselhos constituídos e que foram objeto de fiscalização, a CGU apontou que: a) em 223 (61%) conselhos não foi elaborada nenhuma programação de atividades para o exercício em exame; b) em 138 (38%) dos municípios não havia disponibilização, pela prefeitura, de condições suficientes para o funcionamento do CAE; c) em 218 (59%) conselhos visitados, o CAE não estava atuando no processo de licitação dos alimentos a serem adquiridos; d) em 155 (42%) conselhos não havia acompanhamento da qualidade/quantidade dos alimentos entregues às escolas, e 137 (37%) não verificavam as condições de armazenamento dos alimentos nos depósitos; e) em 81 (22%) dos municípios, o CAE não realizava o exame da prestação de contas na forma determinada pela legislação; f) em 205 (56%) conselhos, nenhum dos membros tinha recebido capacitação. A CGU concluiu que, de forma geral, na amostra fiscalizada, era insatisfatória a atuação do CAE no acompanhamento da execução do Pnae, isso porque, no conjunto de quesitos avaliados, apenas 34% dos conselhos exerciam as atividades previstas na legislação.

353. No Relatório de Auditoria Anual de Contas do FNDE de 2014, a CGU menciona a ocorrência de inconsistências entre a opinião da instância de controle com as informações descritas no seu parecer. Em um

dos municípios analisados, o CAE havia emitido parecer regular mesmo informando que não houve a oferta de merenda escolar durante alguns períodos do ano letivo, além de ter ocorrido desperdício de gêneros alimentícios, não cumprimento do cardápio e aquisição de alimentos proibidos. Em outro município, o CAE não forneceu informações quanto à suficiência da quantidade de gêneros alimentícios entregues, quanto ao preparo da alimentação feita com a orientação de nutricionista, quanto à aplicação do teste de aceitabilidade, entre outras. A CGU recomendou ao FNDE que intensificasse as ações de sensibilização e capacitação dos conselheiros municipais e inserisse no Sigecon funcionalidade capaz de enviar notificação aos conselhos quando forem identificadas inconsistências entre a opinião final emitida por essa instância de controle social e as informações descritas no seu parecer conclusivo.

354. No Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 38, que tratou do Pnate, a CGU apontou que em 60 (46%) dos 131 municípios visitados, o CACS/Fundeb não apresentou evidências de acompanhamento da execução dos recursos daquele programa, ficando sua ação restrita ao Fundeb, o que sinaliza que os conselheiros não têm o devido conhecimento de que também são responsáveis pela fiscalização do Pnate.

355. A atuação dos conselhos também já foi abordada pelo TCU em trabalhos de fiscalização. Cita-se, como exemplo, o processo de fiscalização TC 026.597/2011-0, que trata de auditoria de conformidade destinada a verificar a regularidade da aplicação dos recursos destinados aos programas Caminho da Escola e Pnate, realizada na modalidade de fiscalização de orientação centralizada e que contemplou 26 municípios. Duas das onze questões abordadas pela auditoria diziam respeito à atuação do CACS/Fundeb: se o conselho estava devidamente constituído e exercia o controle social sobre a aplicação dos recursos do Pnate; e se a elaboração, apresentação e análise pelo conselho da prestação de contas obedeciam aos ritos, prazos e providências definidos em resolução. Em 38% da amostra examinada, os conselhos não exerciam a contento suas atribuições, sobretudo em razão da ausência ou insuficiência da capacitação dos seus membros, o que representou 81% dos casos analisados. Outra ocorrência destacada foi quanto à emissão de pareceres inconsistentes, proforma ou incompatíveis com os elementos presentes no processo (23% dos municípios visitados). Em seu Voto, o Ministro Relator destacou que, apesar dos esforços empreendidos pelo FNDE, ainda era pequena a quantidade de conselheiros participantes de curso voltado ao Pnate, o que reforçava a necessidade de aprimoramento das ações de capacitação. Esse assunto, que já havia sido objeto de recomendação anterior no Acórdão 2576/2009-Plenário, foi reforçado pelo Acórdão 1614/2013-Plenário.

356. A grande maioria dos indícios de irregularidades, a exemplo da falta de fornecimento da alimentação escolar, o não cumprimento do cardápio, a falta de controle do estoque dos alimentos, problemas na licitação e na contratação dos gêneros alimentícios, que podem, inegavelmente, gerar desperdícios ou desvio de recursos, prejudicar os alunos e ocasionar prejuízos financeiros ao erário, dificilmente serão detectados pelo FNDE sem que se proceda a um tratamento inteligente das contas apresentadas com base em risco e sem que esteja suportada, ainda que em parte, por tipologias baseadas em informações constantes nos pareceres dos conselhos.

357. Contudo, como observado, os conselhos, de forma geral, tendem a ser pouco atuantes na fiscalização da aplicação dos recursos e da licitação e contratação de bens e serviços. No caso da merenda escolar, por exemplo, a atuação do conselho é mais focada em aspectos relacionados às condições de estoque dos alimentos, cumprimento do cardápio, higiene na preparação dos alimentos e fornecimento dos alimentos aos alunos. Enfraquece-se, assim, a atuação complementar dessas instâncias junto ao FNDE quanto à força e à utilização do seu parecer em aperfeiçoar o processo de tratamento e análise das contas.

358. Em face dessa realidade, e consoante ao que foi já apontado em outras fiscalizações do TCU e da CGU, o Grupo de Trabalho considera necessário o desenvolvimento de ações continuadas voltadas a criar capacidades e condições para qualificar a atuação dessas instâncias de controle local e, por consequência, para a maior confiabilidade das informações prestadas no Sigecon e sua apropriação como fonte de formação de juízo no preenchimento da matriz de risco. Ademais, convém **recomendar ao FNDE** que, ao aplicar a matriz de risco para o tratamento inicial das contas prestadas no âmbito dos programas Pnae e Pnate, adote um conjunto de tipologias relativas às análises técnicas que permita conjugar a utilização das informações extraídas no questionário de acompanhamento e no parecer elaborados pelo CAE e pelo CACS/Fundeb com outros cruzamentos de dados aplicáveis, conforme sugerido na seção III.1 deste relatório.

359. Por fim, percebe-se, como uma das consequências da ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE), a fragmentação das instâncias descentralizadas de controle social, o que levou à situação atual de coexistência de três conselhos vinculados às políticas educacionais em cada estado e município: a) Conselho Estadual ou Municipal de Educação, com funções normativas, deliberativas e consultivas; b) CAE,

responsável por fiscalizar e emitir parecer conclusivo acerca da prestação de contas do Pnae; c) CACS/Fundeb, competente para fiscalizar os recursos do próprio Fundeb, do Pnate e do Programa de Educação de Jovens e Adultos (PEJA).

360. Nos casos do SUS e do Sistema Nacional de Assistência Social (Suas), os Conselhos Estaduais e Municipais são competentes também para fiscalizar e emitir parecer conclusivo acerca da regularidade da aplicação dos recursos federais repassados.

361. Apesar de o Projeto de Lei Complementar (PLP) 413/2014, principal projeto que trata de instituir o SNE, trazer sinalização acerca de inovações e alterações na legislação educacional, com previsão de instâncias de articulação federativa e instrumentos de planejamento das ações educacionais, é omissivo acerca da atuação dos conselhos no processo de prestação de contas e de fiscalização de programas. Consultando-se o art. 7º, § 2º e 5º, daquele projeto de lei, constata-se que, pela redação original, os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação não serão encarregados de fiscalizar os programas educacionais. Nesse ponto, existe divergência com a minuta de PLP elaborada pela SASE/MEC, que, em seu art. 15, sugere que aqueles conselhos tenham, além do controle social, funções deliberativas, consultivas, propositivas e fiscalizadoras.

362. Sendo assim, o Grupo de Trabalho considera que a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), conforme determina o art. 13 da Lei 13.005/2014 e que se encontra em discussão no Congresso Nacional, deve necessariamente contemplar discussões sobre o benefício de se manter o modelo híbrido de conselhos em nível de ente federado da forma como é hoje (conselhos estaduais e municipais de educação; CAES; e CACS/Fundeb), que foram criados dissociados de um sistema nacional de controle social previamente pensado para a área de educação, ou buscar a unificação dos conselhos hoje existentes, principalmente em municípios de menor porte.

#### **IV. Conclusão**

363. O Grupo de Trabalho da SecexEducação/TCU, responsável pela elaboração deste relatório, analisou a gestão da prestação de contas dos recursos descentralizados pelo FNDE nos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico e identificou oportunidades de melhorias com vistas a dotar o processo de maior racionalidade e eficiência. Os encaminhamentos consignados neste relatório têm por objetivo precípuo induzir o FNDE a instituir processo inovador de tratamento e análise das prestações de contas desses programas, pautado pela busca da eficiência de atuação da administração pública e pelo fortalecimento da expectativa de controle sobre os entes executores de recursos federais.

364. Basicamente, a premissa defendida pelo Grupo de Trabalho é a de que o FNDE precisa recorrer a uma metodologia de tratamento e classificação de risco a ser aplicada sobre o elevado quantitativo anual de prestações de contas recebidas todo ano pela autarquia, apoiada em tipologias predefinidas e que venham a compor uma matriz de risco. A aplicação dessa matriz de risco seria condição prévia tanto à instrução dos processos de contas quanto às ações de acompanhamento dos programas. Trata-se de remodelar o método de trabalho atualmente em uso e adotar ferramenta que auxilie as áreas técnicas do FNDE em qualificar o processo de priorização e de escolha do que analisar. Do contrário, sem essa priorização, perpetuar-se-á a situação atual do elevado e crescente passivo, em que se cobra do FNDE que todas as contas tenham que ser analisadas, independente de um conhecimento prévio, ainda não adotado, quanto ao seu nível de criticidade/risco.

365. Ademais, é pressuposto deste modelo que a gestão eletrônica das prestações de contas se aperfeiçoe no sentido de criar condições favoráveis ao tratamento crítico, seletivo e com base em risco das prestações de contas, contribuindo assim para a análise tempestiva das contas apresentadas e para evitar a formação de novos passivos. O Sigpc se configura atualmente como a principal base de dados de suporte ao tratamento inicial das prestações de contas. Cabe ao FNDE, portanto, continuar a envidar esforços para que o sistema evolua dentro do seu cronograma de desenvolvimento planejado, sem atrasos que venham a comprometer a implantação integral de módulos e funcionalidades, bem como preveja a suficiência da coleta de dados, que permitam a aplicação mais ampla e qualificada de malhas finas associadas às tipologias que estão sendo sugeridas neste relatório.

366. Outro eixo considerado estruturante pelo Grupo de Trabalho remete ao desenvolvimento de ações continuadas destinadas a criar capacidades e qualificar as condições de atuação das instâncias de controle local, o que, por consequência, tende a contribuir para a maior confiabilidade das informações prestadas pelos conselheiros no Sigecon e a sua apropriação como fonte válida de formação de juízo no preenchimento da matriz de risco.

367. O Grupo de Trabalho também trouxe à reflexão a questão da natureza jurídica e da classificação das transferências federais realizadas pelo FNDE no âmbito do Pnae, Pnate e PDDE Básico. Há o entendimento manifestado em votos e acórdãos do Tribunal de que as transferências desses programas são ‘discricionárias e voluntárias’. Contudo, a partir da diversidade dos argumentos e das exemplificações trazidos a este relatório, o Grupo de Trabalho manifesta a sua opinião de que as transferências desses programas são ‘legais, automáticas e vinculadas’, cabendo às leis que as criaram determinar a forma de habilitação, de transferência, da aplicação dos recursos e de como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas.

368. Como exposto na Seção III.1 deste relatório, o modelo aqui proposto não se trata de algo paliativo ou de aplicação momentânea, mas sim de um modelo estruturante que deve começar a ser pensado, discutido e desenvolvido pelo FNDE o quanto antes, sendo importante a constituição de grupo de contato junto ao TCU e à CGU para o acompanhamento das ações e decisões que vierem a ser tomadas pela autarquia.

369. No decurso dos meses de outubro e novembro de 2017, o Grupo de Trabalho participou de reuniões com representantes do FNDE e da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU para discutir a matriz de achados deste trabalho, receber feedback sobre as medidas propostas e alinhar a metodologia inovadora de tratamento das contas aqui sugerida com as ideias apresentadas pelos técnicos da CGU e com os diagnósticos produzidos pelo FNDE.

370. Finalmente, para auxiliar o monitoramento da implementação das recomendações do acórdão que vier a ser proferido neste processo de representação, está sendo proposta determinação aos gestores para que encaminhem, ao Tribunal, plano de ação com o cronograma, atividades e responsáveis pela adoção das medidas recomendadas.

## V. Proposta de encaminhamento

371. Diante do exposto, propõe-se o envio do presente relatório ao Gabinete da Ministra Ana Arraes, Relatora do processo, com as **propostas que se seguem**:

a) **conhecer da presente Representação**, visto que esta cumpre com o pressuposto de admissibilidade previsto no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU;

b) com fundamento no artigo 16, inciso V, do Regimento Interno do TCU, que este Tribunal de Contas da União **firme entendimento** de que as transferências dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico, regulamentados, respectivamente, pelas Leis 11.947/2009 e 10.880/2004, são obrigatórias, legais e vinculadas, cabendo ao Conselho Deliberativo do FNDE, pautado nas regras gerais estabelecidas pelas leis de criação, nos princípios da administração pública e com respeito à obrigatoriedade da prestação de contas, dispor sobre a metodologia de seleção e análise das prestações de contas, por amostragem, baseada em risco e em cruzamento de dados; (capítulo II, parágrafo 103)

c) com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **recomendar ao FNDE** que, apoiando-se no princípio da eficiência da administração pública, em técnicas de auditoria governamental e em fundamentos da administração gerencial, defina e regulamente para os programas Pnae, Pnate e PDDE Básico: (seção III.1, parágrafo 273)

c.1) metodologia de tratamento inicial de prestação de contas baseada em matriz de risco, suportada pela verificação de uma cesta de tipologias, a exemplo daquelas exemplificadas na seção III.1.2 deste relatório, de forma a que todo o universo de contas seja submetido a malhas finas buscando identificar qual conta tem maior risco do acometimento de irregularidades na execução daqueles programas;

c.2) parâmetros de classificação das contas segundo níveis de criticidade ou risco de inconformidades, tendo por base as tipologias sugeridas na matriz de risco;

c.3) adoção de análises da matriz de risco tanto sob a dimensão horizontal (por ente, com base no somatório dos pontos atribuídos ao conjunto de tipologias aplicadas aos programas que tiveram contas prestadas) quanto sob a dimensão vertical (por programa, com base no somatório dos pontos atribuídos ao conjunto de tipologias aplicadas a determinado programa);

c.4) critérios de emissão de pareceres conclusivos e arquivamento em lote, no caso de prestação de contas classificadas como nível de criticidade baixo, sem prejuízo de que essas contas venham a ser selecionadas para futura análise caso a entidade tenha ciência de fatos associados a inconformidades que justifiquem o seu desarquivamento;

c.5) fluxo de trabalho associado à aplicação da matriz de risco e aos procedimentos de tratamento das contas com risco potencial de inconformidades graves que caírem nas malhas finas;

c.5) informações de natureza técnica e financeira que devam obrigatoriamente constar do Sigpc (ou em outro sistema que venha a ser criado com o mesmo objetivo) para fins de suporte à aplicação da matriz de

risco, levando em conta as tipologias predefinidas de tratamento e a necessidade de balancear os critérios de conformidade financeira com os de conformidade técnica;

c.6) no caso específico dos programas Pnae e Pnate, adote um conjunto de tipologias relativas às análises técnicas que permita conjugar a utilização das informações extraídas nos questionários de acompanhamento e nos pareceres elaborados pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundeb com outros cruzamentos de dados aplicáveis, a exemplo do sugerido na seção III.1.2 deste relatório.

d) com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, **recomendar ao FNDE** que, como suporte à aplicação da matriz de risco sugerida no item anterior, e considerando a necessidade de se estabelecer rotinas de cruzamento de dados com esta finalidade, adote as seguintes medidas: (seção III.1.2, parágrafos 159, 184, 230, 231, 249 e 250)

d.1) altere os normativos infralegais que regulamentam os programas suplementares universais do PDDE Básico, Pnate e Pnae prevendo que as EEx e as UEx passem a exigir gradativamente dos fornecedores a emissão da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), em atendimento ao que preceitua o Protocolo ICMS 42/2009;

d.2) passe a exigir das EEx o registro obrigatório no Sigpc da Chave de Acesso da Nota Fiscal Eletrônica, nos casos em que o tipo de documento de despesa é declarado no Sigpc como sendo 'Nota Fiscal Eletrônica';

d.3) alimente a base de dados do Sigpc com os códigos e descritores dos produtos constantes da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), disponibilizado pelo Ministério da Fazenda, de forma a permitir a classificação mais uniforme dos produtos inseridos nos documentos de despesa;

d.4) estude a viabilidade de integrar o Sigpc à base de dados da Nota Fiscal Eletrônica, de forma a alimentar o sistema automaticamente com registros fidedignos acerca do código do produto (NCM-Nomenclatura Comum do Mercosul), quantidades e valores praticados nas aquisições;

d.5) considerando os códigos da NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) alimentados pelo FNDE no Sigpc ou automaticamente importados da NF-e, pormenorize a unidade comercial dos produtos, com a sua descrição e a unidades de medida, de forma a padronizar as entradas de dados sobre os produtos adquiridos no Pnae;

d.6) altere a Resolução CD/FNDE 26/2013 (art. 29, § 1º e § 2º) para que passe a exigir das EEx e UEx, como etapa obrigatória para a definição do preço de aquisição, além da pesquisa no mercado local, a pesquisa dos preços praticados e cadastrados no Painel de Preços, ferramenta desenvolvida pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, como também dos praticados no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) ou junto às Centrais de Abastecimento (Ceasa) nos estados;

d.7) firme acordo de cooperação técnica ou instrumento congênera com a Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF), vinculada à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), para que seja disponibilizado acesso eletrônico aos dados das DAP ativas cadastradas na base de dados da secretaria, conforme art. 24 da Portaria SEAD 1/2017, bem como a órgãos da administração pública federal responsáveis por gerir bases de dados como Renavam, Rais, Cadastro Nacional de Empresas, etc., de modo a viabilizar a checagem das informações declaradas no Sigpc e a aplicação da matriz de risco;

d.8) passe a exigir das EEx o registro obrigatório no Sigpc do CNPJ dos fornecedores que participaram das licitações (Pnae e Pnate) e chamamentos públicos (Pnae), acompanhado de outras informações que julgar relevantes;

d.9) passe a exigir das EEx o registro obrigatório no Sigpc do número de inscrição da DAP física ou jurídicas dos fornecedores vencedores e concorrentes, relacionados à aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações;

d.10) passe a exigir das EEx o registro obrigatório no Sigpc de informações detalhadas sobre o documento de despesa do Pnate, com a especificação pormenorizada do objeto de compra ou serviço contratado, suas especificações, descrição, unidades de medida, quantidade e valores praticados, assim como adotado no Pnae;

d.11) passe a exigir das EEx o registro obrigatório no Sigpc de dados sobre a apólice do seguro garantia contratado para os veículos escolares com recursos do Pnate, que permitam consultar a base da Susep;

d.12) aprimore os critérios de seleção dos entes federados a serem fiscalizados anualmente no âmbito do PDDE, Pnate e Pnae, se valendo da expertise e da metodologia desenvolvida na Matriz de

Vulnerabilidade da Controladoria-Geral da União (CGU) e no Painel de Tipologias de Convênios do TCU, de forma a auxiliar e otimizar a fiscalização e o acompanhamento desses programas, conforme art. 9º, parágrafo único e art. 28, parágrafo único da Lei 11.947/2009, art.10º, § 2º da Lei 10.880/2004 c/c art. 48, § 2º da Resolução CD/FNDE 26/2013, art. 23, § 2º da Resolução CD/FNDE 10/2013 e art. 18, § 1º da Resolução CD/FNDE 5/2015;

d.13) formalize em normativo interno os critérios de seleção dos entes federados a serem monitorados anualmente no âmbito do PDDE e do Pnate, em conformidade com o art. 8º, § 3º da Lei 11.947/2009 e art.10º, § 5º da Lei 10.880/2004, tomando como subsídio a metodologia descrita na Seção III.1.2 deste relatório;

d.14) em relação aos serviços contratados junto a terceiros com recursos do Pnate, aperfeiçoe os mecanismos de controle do programa no sentido de: i) exigir das EEx o registro obrigatório no Sigpc do veículo, da placa, do número Renavam, da quilometragem contratada e do preço por quilometro rodado para cada veículo, subcontratado ou não, que será utilizado no serviço de terceirização do transporte escolar; ii) acrescentar dispositivo na Resolução CD/FNDE 5/2015 de forma a fixar o limite admitido para subcontratação do serviço de terceirização do transporte escolar; iii) exigir das EEx o registro obrigatório no Sigpc do nome e CPF do(s) condutore(s), vinculado(s) à EEx ou à terceirizada, para subsidiar o controle do cumprimento do disposto nos art. 138 da Lei 9.503/1997, de forma a manter a qualidade do serviço prestado;

e) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, **determinar ao FNDE** que encaminhe ao TCU, dentro de noventa dias, plano de ação para implementação das recomendações propostas nos itens ‘c’ e ‘d’ precedentes, com os respectivos prazos, atividades, responsáveis e justificativas para a não implementação de recomendação considerada não conveniente ou não oportuna;

f) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, **determinar ao FNDE** que apresente ao Tribunal de Contas da União, no prazo de noventa dias, plano de ação para o tratamento do estoque de contas dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico sem análise conclusiva, detalhando o fluxo de trabalho a ser adotado, os critérios de tratamento, classificação e priorização das contas com base em risco ou indícios de inconformidades ou irregularidades graves e as justificativas para os arquivamentos. (seção III.1.2, parágrafo 274)

g) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, **determinar ao FNDE** que apresente ao Tribunal de Contas da União, no prazo de noventa dias, plano de ação para implementação do Cartão PDDE e demais soluções tecnológicas que possibilitem a transparência da execução financeira desse programa, conforme exigência do art. 14 da Resolução CD/FNDE 10/2013, contendo: i) medidas adotadas até o momento em relação à implementação do Cartão; ii) relação das soluções de TI demandadas junto às instituições financeiras que operacionalizam o programa, com vistas a dar transparência à execução financeira do PDDE (travas de lançamentos, saques, gerenciador financeiro, etc.), bem como o cronograma de implementação, com datas, atividades programadas e responsáveis; iii) situação quanto à conclusão do projeto piloto do Cartão no Distrito Federal e no Espírito Santo, ao cronograma de expansão para a rede municipal de educação do Espírito Santo e ao cronograma de implantação para os demais entes federados; iv) medidas a serem adotadas para orientar as UEX acerca das adequações que serão necessárias para utilização do cartão magnético; v) relato dos benefícios e das dificuldades encontradas no processo de implantação do Cartão; (seção III.1.2, parágrafo 183)

h) com fundamento no artigo 43, I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, **determinar ao FNDE** que analise a prestação de contas do Município de Campina Grande/Paraíba, Pnae 2015, principalmente acerca da fidedignidade dos registros dos documentos de despesa declarados em confronto com os dados das NF-e, dando conhecimento a este Tribunal das conclusões no prazo de 120 dias; (seção III.1.2, parágrafo 177)

i) com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, **recomendar à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão** que: (seção III.2, parágrafos 290 e 311)

i.1) dê início às tratativas com o FNDE para que seja realizado estudo dos modelos de negócios das transferências automáticas da educação, de forma a analisar a viabilidade e os riscos de operacionalização pelo Siconv ou por outro sistema unificado que venha a ser criado, em conformidade com as diretrizes do projeto prioritário denominado ‘Modelos de Negócio de Transferências da União’, detalhado no documento ‘Projetos Prioritários – Fichas Técnicas da Carteira de Projetos para 2017’;

i.2) na eventual decisão de utilização do Siconv como sistema de gestão das transferências obrigatórias operacionalizadas pelo FNDE, atente para a manutenção dos registros que foram sendo incorporados no Sigpe no decorrer do seu desenvolvimento, evitando a perda de importante repositório de dados e informações para o tratamento inicial das contas com base em tipologias de risco;

j) **dar ciência à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil** que a não disponibilização regular ao FNDE dos extratos bancários das contas específicas dos programas educacionais instituídos pela Lei 10.880/2004, Lei 11.494/2007, Lei 11.692/2008 e Lei 11.947/2009, está em desacordo com o Decreto 7.507/2011 e o Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre esta instituição financeira, o Ministério Público Federal, a CGU e o FNDE; (seção III.1.2, parágrafo 146)

k) **dar ciência** às Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal de que na redação do projeto de lei que vir a regulamentar o Sistema Nacional de Educação, à exemplo do que já consta do art. 22 da Lei Complementar 141/2012, existe a necessidade de se definir com clareza a natureza jurídica e a classificação das transferências destinadas aos programas educacionais suplementares universais; (capítulo III, parágrafo 104)

l) **determinar à SecexEducação** que autue processo específico para o acompanhamento das ações e decisões que vierem a ser tomadas pelo FNDE para adoção da metodologia de tratamento das prestações de contas sugerida neste relatório, bem como constitua e formalize grupo de contato junto ao FNDE e à CGU com essa finalidade.

m) **encaminhar cópia** do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, acompanhado da presente instrução, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, ao Ministério da Educação, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e à Controladoria-Geral da União.”

2. Ante possíveis repercussões da proposta da SecexEducação quanto à alteração da jurisprudência no que tange à natureza das transferências relativas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, ao Programa Nacional de Transporte do Escolar e ao Programa Dinheiro Direto na Escola Básico sobre o exame das Contas do Governo e sobre outros trabalhos de avaliação global da atuação do Governo Federal, encaminhei os autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental, que emitiu o parecer abaixo reproduzido, o qual contou com a concordância de seus dirigentes (peças 58 a 60):

#### “I. INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Representação instaurada por determinação do Plenário deste Tribunal com o objetivo de analisar a gestão da prestação de contas de recursos descentralizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e propor medidas com vistas a dotar o processo de maior racionalidade e eficiência.

2. De acordo com registro constante da peça 47, em 3/9/2016, por meio da Portaria TCU 237, foram designados três auditores da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) para compor Grupo de Trabalho (GT) responsável pela fase inicial de levantamento (peça 4).

3. Autorizado o plano de trabalho elaborado pela SecexEducação mediante Despacho da relatora (peça 20) e ciência da Presidência e parecer prévio da Segecex, que o aprovou em 9/12/2016 (peça 14, TC 033.905/2016-9), foi expedida a Ordem de Serviço Segecex 4, de 13/3/2017, para constituir novo GT, com vistas a dar continuidade ao processo de Representação e executar o plano de trabalho aprovado (peça 22).

4. Segundo a instrução mencionada, na fase de planejamento, a composição do GT contou com quatro auditores em dedicação exclusiva: dois da SecexEducação; um da Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde); e um da Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo (SGI). Na fase de execução e relatório, o GT foi integrado de dois auditores da SecexEducação.

5. Embora tenham sido considerados conceitos e entendimentos de densa relevância constitucional e legal tratados na instrução de mérito da fiscalização realizada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) em conjunto com a SecexSaúde no âmbito do TC 041.865/2012-0 (sem análise do mérito), esta Unidade Técnica não participou das discussões promovidas no âmbito do GT constituído pela Segecex, cujas conclusões subsidiaram os presentes autos. O processo mencionado refere-se à auditoria realizada para avaliar a natureza jurídica das transferências intergovernamentais decorrentes de parcela do

mínimo constitucional de saúde de acordo com critérios exigidos pela CRFB e regulamentados pela Lei Complementar 141/2012.

6. Para além do impacto sobre as finanças públicas nacionais, deve-se considerar que a natureza jurídica das transferências intergovernamentais é matéria que afeta, com significativa densidade, a competência dos órgãos de controle (controle interno, controle externo e Ministério Público) e do Poder Judiciário para fiscalizar, processar e julgar a aplicação dos recursos federais.

7. Em 23/5/2018, a relatora decidiu, mediante Despacho de peça 54, ouvir a Semag acerca dos possíveis impactos, sobre as finanças públicas nacionais e sobre as contas presidenciais anuais, da proposta de reforma da jurisprudência do Tribunal sobre a natureza das transferências intergovernamentais realizadas pelo FNDE aos entes subnacionais, em especial no que diz respeito aos aspectos orçamentários e fiscais.

8. Neste estágio, os autos chegaram à Semag para análise de mérito dos pontos destacados que se relacionam com a competência desta Unidade Técnica, notadamente quanto aos impactos sobre as finanças públicas da União (Resolução 284/2016, arts. 42 e 43).

## II. DA PRELIMINAR

9. Em 8/3/2018, após a conclusão da instrução de mérito pela SecexEducação em 31/1/2018 (peças 47-49), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), entidade de classe sem fins lucrativos que congrega os Secretários Estaduais de Educação, formalizou pedido de *amicus curiae* nos termos da peça 51, com a finalidade de integrar os presentes autos e, nos termos regimentais, contribuir com sugestões de aprimoramento do processo.

10. De saída, registre-se que o pedido de ingresso na condição de *amicus curiae* não traz fundamentos ou propostas que tenham qualquer relação com o exame empreendido por esta Unidade Técnica, cuja abordagem limita-se a aspectos do arranjo jurídico-institucional que possam, direta ou indiretamente, produzir impactos sobre as finanças públicas, notadamente no que tange à gestão fiscal responsável.

11. Quanto ao pedido, deve-se observar que não é pacífico o entendimento desta Corte de Contas acerca da intervenção *do amicus curiae* no processo de controle externo. Merecem citação as seguintes decisões:

### **Acórdão 2008/2015-TCU-Plenário, Relatoria do Ministro Vital do Rêgo**

Enunciado: A figura do *amicus curiae* (amigo da corte), prevista na Lei 9.868/1999, não encontra guarida no rito processual do TCU, definido por seu Regimento Interno e pela Lei 8.443/1992.

### **Acórdão 1.659/2016-TCU-Plenário, relatoria da Ministra Ana Arraes**

Enunciado: É possível admitir o ingresso de associação em processo do TCU na condição de *amicus curiae*.

### **Acórdão 1.550/2017-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues:**

Enunciado: Não há direito subjetivo de órgão ou entidade, estatal ou não, de participar do processo na qualidade de *amicus curiae*. A convocação ou a aceitação de entidade para auxiliar o TCU, nessa condição jurídica, fornecendo subsídios técnicos para a formação do juízo de mérito, é faculdade exclusiva do relator, que preside o processo.

12. Sobressaem desta última decisão as seguintes passagens:

O instituto do amigo da corte ou *amicus curiae* se destina a possibilitar que, devidamente convocados pelo juiz, terceiros possam fornecer subsídios, de forma absolutamente isenta, visando a auxiliar o órgão jurisdicional, fornecendo-lhe elementos de convicção para decidir. Nesse sentido, o *amicus curiae* não pode ser parte, o que é o óbvio ululante; não pode representar parte, nem representante da parte, muito menos advogado da parte. Sua opinião é a de um técnico, um expert, na área sobre a qual normalmente não alcançam os conhecimentos do juiz.

A convocação de entidade para contribuir com o juízo é, portanto, faculdade exclusiva do juiz, que preside o processo, e deve ocorrer a partir de sua visão da realidade e dos fatos de que trata o processo, fazendo parte da fase de instrução do processo.

Nesse sentido, em nenhuma hipótese, há adrede o direito subjetivo de órgão ou entidade, estatal ou não, de participar do processo e emitir opiniões, gozando dessa especial qualidade jurídica.

13. É forçoso ressaltar que, segundo o Enunciado assentado no Acórdão 2.881/2013-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Substituto Wéder de Oliveira, '*amicus curiae*' e '**parte interessada**' 'são categorias jurídico-processuais distintas'. Segundo a decisão, o 'amigo da corte' não é parte e não tem legitimidade para interposição de recursos, ao contrário do interessado (arts. 144 e 146 do Regimento Interno do TCU), em processos de controle externo'.

14. Como dito, os presentes autos foram instaurados por determinação do Plenário desta Corte de Contas com o propósito de avaliar a gestão da prestação de contas de recursos descentralizados pelo FNDE e propor medidas com a finalidade de dotar o processo de maior racionalidade e eficiência.

15. Extrai-se desse contexto pretensão de interesse da categoria representada pela requerente. Isso porque, consoante o disposto no art. 9º da Lei 11.947/2009, o FNDE, os entes responsáveis pelos sistemas de ensino, as instituições de controle externo e os órgãos de controle interno federal, estadual e municipal ‘criarão, segundo suas competências próprias ou na forma de rede integrada, mecanismos adequados à fiscalização e ao monitoramento da execução’ do Pnae.

16. Assim, versando o tema de fundo sobre questão relativa às prestações de contas a serem realizadas pelos gestores dos sistemas de ensino, alcançando, de forma direta, os representados pela requerente, vislumbra-se possível conveniência de ouvi-la.

17. Neste sentido, a critério da relatora e considerando o precedente assentado no Acórdão 1.659/2016-TCU-Plenário, a entidade interessada pode vir a ser admitida na condição de amicus curiae, uma vez que demonstra razão legítima para intervir no presente processo, vindo a recebê-lo no estágio em que se encontra.

18. Feitas essas considerações nesta preliminar, passa-se à análise do mérito.

### III. ANÁLISE DO MÉRITO SOB A ÓTICA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

#### III.1. Visão Geral do Objeto

19. De acordo com a instrução da SecexEducação, ao longo dos anos, o FNDE tem enfrentado dificuldades operacionais na gestão das prestações de contas da aplicação das transferências aos entes subnacionais no âmbito de programas educacionais geridos pela autarquia, com recorrente aumento do estoque de processos sem análise conclusiva. Esse fator crítico da gestão pública brasileira tem recebido destaque em decisões do TCU, à exemplo dos acórdãos 1.614/2013-TCU-Plenário (TC 026.597/2011-0, relator Ministro José Jorge), 6.337/2014-TCU-2ª Câmara (TC 022.296/2013-1, relator Ministro José Jorge), 7.790/2015-TCU-1ª Câmara (TC 023.014/2014-8, relator Ministro Bruno Dantas) e 1.007/2016-TCU-Plenário (TC 025.384/2015-5, relatora Ministra Ana Arraes).

20. Observa que a constatação também foi apontada pelo órgão de controle interno do Poder Executivo federal em recentes auditorias de gestão no FNDE, que aponta aumento do passivo de prestações de contas sem análise, revelando-se o principal problema enfrentado pela entidade ao longo dos últimos anos.

21. Segundo a SecexEducação, foram identificadas oportunidades de melhoria durante a fase de planejamento do trabalho, o qual foi pautado pelo seguinte objetivo:

identificar e recomendar medidas de racionalização, ganho de eficiência e melhoria da expectativa de controle do processo de prestação e de análise de contas de programas geridos pelo FNDE, propondo, naquilo que couber, alterações no âmbito regulamentar e legal.

22. A referida Unidade Técnica registra, ainda, que foram priorizadas as transferências com maior potencial de impacto na otimização e racionalização da instrução e análise das contas prestadas anualmente ao FNDE. Dessa forma, optou-se por restringir o escopo deste trabalho às transferências relativas aos seguintes programas educacionais suplementares: Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate); e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE Básico).

23. Aduz que, retiradas as transferências constitucionais do salário educação e a complementação da União para o Fundeb, esses programas respondem pela maior parte dos créditos liquidados anualmente pela Unidade Gestora FNDE (153173) nas modalidades de aplicação 30, 32, 40, 42 e 50 (R\$ 5,30 bilhões em 2016, 72% dos recursos liquidados nas citadas modalidades de aplicação).

24. Além da materialidade, destaca que esses três programas, segundo informações prestadas pelo FNDE, correspondiam a 76% (155.977 processos) das prestações de contas pendentes de análise no FNDE, quantitativo bem acima dos 20.895 processos de convênios, 26.211 de termos de compromisso e 1.104 de obras emergenciais.

25. Na sequência, ressalta a SecexEducação que o trabalho não objetivou revisar o modelo de repasse e prestação de contas adotado na área da educação. Registra que, durante as fases de planejamento e execução da fiscalização, foi estudado o modelo adotado pela área da saúde, no qual as prestações de contas são feitas por meio de **relatório de gestão**. Entretanto, dada a disparidade entre os **arranjos organizacionais dos modelos da saúde e da educação** e as fragilidades inerentes à prestação de contas por relatório de gestão, optou-se por avançar em proposições visando o aperfeiçoamento do atual modelo adotado na área da educação.

### III.2. Considerações Gerais

26. A presente fiscalização teve por objetivo analisar a gestão da prestação de contas de recursos transferidos pelo FNDE aos entes periféricos da Federação com vistas ao alcance de maior racionalidade no processo de prestação de contas.

27. Para tanto, foram pinçados trechos do Relatório de auditoria objeto do TC 041.865/2012-0, da relatoria do Ministro Walton Alencar, realizada pela Semag, com a coparticipação da SecexSaúde, em atendimento ao item 9.5 do Acórdão 5.367/2012-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro. Na decisão, o Tribunal apreciou o Pedido de Reexame interposto pelo Ministério da Saúde em face do Acórdão 4.926/2008-TCU-2ª Câmara, ocasião em que o Ministério buscou afastar a competência do TCU para fiscalizar as transferências intergovernamentais regulares e automáticas provenientes do valor mínimo que a União deve aplicar em ações e serviços públicos de saúde, realizadas na modalidade fundo a fundo conforme previsto no art. 17 da Lei Complementar 141/2012.

28. O processo em referência teve por finalidade específica analisar a natureza federal dos repasses no âmbito do SUS que integram o mínimo de saúde da União e dos Estados. A partir de um exercício hermenêutico alargado, na instrução da peça 47 traça-se um paralelo entre as transferências voluntárias do FNDE e os repasses realizados na área da saúde por determinação constitucional regulamentada de forma peculiar pela Lei Complementar 141/2012.

29. Em apertada síntese, propõe-se alterar a jurisprudência consolidada pelo TCU sobre a natureza jurídica da transferência federal a título de Pnae, PDDE Básico e Pnate, de transferência voluntária para obrigatória, com vistas a racionalizar as prestações de contas.

30. Sobre o Pnae, argumenta-se que a Emenda Constitucional 59/2009 estendeu o direito à alimentação - antes restrito ao ensino fundamental - a todas as etapas da educação básica (educação infantil, ensinos fundamental e médio). Aduz, ainda, que, em 2010, o direito à alimentação foi elencado no rol de direitos sociais pela Emenda Constitucional 64.

31. Quanto ao PDDE Básico, alega-se estar suportado pelo mesmo artigo constitucional (art. 208, VII), cujo programa se destina à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de **pequenos investimentos**, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino. Tanto o Pnae quanto o PDDE Básico foram disciplinados pela Lei 11.947/2009.

32. A terceira proposta de reforma jurisprudencial refere-se ao Pnate, cuja fundamentação está alicerçada no fato de que o transporte foi o último direito social reconhecido pela CRFB (art. 6º) com a promulgação da Emenda Constitucional 90/2015.

33. Destacam os propositores que, desde a promulgação da Constituição de 1988, foi assegurado o atendimento ao educando, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (art. 208, inciso VII). Registram que a Emenda Constitucional 59/2009 expandiu o programa - até então restrito ao ensino fundamental - para todas as etapas da educação básica.

### III.3. Analogia entre as Transferências de Educação e Saúde

34. A proposta de encaminhamento constante do processo (peça 47) para justificar a mudança da jurisprudência consolidada pelo TCU, no sentido de alterar natureza jurídica e a classificação da transferência intergovernamental do FNDE - de voluntária para obrigatória - está pautada na analogia entre algumas transferências realizadas pelo FNDE com os repasses realizados no âmbito da saúde por previsão expressa na CRFB (art.198, § 3º, inciso II). Todavia, há que se considerar as implicações dessa proposta e os riscos de natureza fiscal associados, conforme exposto a seguir.

35. Apesar de inegavelmente louvável a intenção de buscar mecanismos de racionalização das prestações de contas, o alcance desse objetivo não pode depender da alteração da natureza jurídica e da classificação da transferência federal, sob o risco de promover uma corrida desmedida para transformar a classificação de boa parte das transferências voluntárias.

36. A proposta de racionalização das prestações de contas produz, como medida reflexa, o esvaziamento do conteúdo normativo dos arts. 9º e 25 da LRF, considerados eixos para o equilíbrio das finanças públicas, tendo em vista o elevado risco de efeito multiplicador para outras políticas públicas relacionadas à promoção de outros direitos sociais. O primeiro dispositivo estabelece mecanismos de correção da execução orçamentária para garantir o cumprimento das metas fiscais (contingenciamento); o segundo prevê exigências indutoras da gestão fiscal responsável (condicionantes para recebimento das transferências voluntárias).

37. Trilhar o caminho da flexibilização jurisprudencial pode, ainda, trazer consequências para o exercício das competências dos órgãos e instituições federais para fiscalizar, processar e julgar as causas envolvendo tais recursos, além de impactos fiscais que não foram devidamente mensurados e mitigados nos presentes autos.
38. Oportuno lembrar que não são raras as investidas judiciais, extrajudiciais e legislativas para tentar afastar a competência de órgãos e instituições federais de controle e do Poder Judiciário federal para exercer o controle das transferências intergovernamentais realizadas pela União.
39. O arranjo jurídico-constitucional vigente não permite aplicar, por analogia, a legislação e o entendimento empreendido por esta Unidade Técnica no exame da natureza jurídica dos repasses originários de mandamento constitucional que impõe a distribuição de parcela do mínimo de saúde da União com as transferências intergovernamentais dos três programas implementados pelo FNDE.
40. Não se pode confundir previsão constitucional sobre os vários direitos - fundamentais ou sociais - com determinação constitucional instituidora de obrigação incondicional para a União realizar determinadas despesas públicas, as quais devem ser executadas diretamente ou mediante cooperação financeira com os entes subnacionais.
41. Se alguma simetria pode ser extraída das transferências intergovernamentais de educação e saúde, esta ocorre entre a transferência do salário-educação e a complementação federal ao Fundeb de um lado e os repasses provenientes da distribuição de parte do mínimo de saúde da União de outro. Tais hipóteses constituem, de forma inequívoca, obrigação incondicional imposta à União pela via constitucional, sem que se perca a natureza federal do recurso.
42. Fosse suficiente para configurar obrigatoriedade incondicional da transferência federal o fato de a alimentação e o transporte constarem do rol de direitos sociais elencados no art. 6º da CRFB, então quaisquer programas voltados para o trabalho, moradia, lazer, segurança e proteção à infância deveriam igualmente constituir despesa obrigatória da União e as transferências intergovernamentais decorrentes dos respectivos programas federais ser consideradas igualmente obrigatórias por natureza.
43. Visto sob uma perspectiva mais alargada, não haveria necessidade de promulgar a Emenda Constitucional 29/2000 para impor aos entes da Federação a aplicação de valor mínimo anual em ações e serviços públicos de saúde, uma vez que a saúde integra o rol não apenas de direitos sociais, mas também de direitos fundamentais, já que pelo acesso à saúde materializa-se o direito à vida.
44. Como se sabe, a Lei 11.947/2009 instituiu o Pnae (art. 4º) e o PDDE Básico (art. 22). O primeiro em por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo. Já o segundo, visa à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.
45. Nestes programas, os entes periféricos da Federação são obrigados a prestar contas ao FNDE do total dos recursos recebidos (arts. 8º e 26). Em ambos os casos, os programas são limitados aos recursos consignados no orçamento da União (art. 5º, § 1º).
46. No caso do Pnae, a lei adota o número de alunos matriculados na educação básica pública de cada ente da Federação a título de parâmetro para orientar a distribuição, tendo como referência o censo escolar realizado pelo Ministério da Educação (art. 5º, § 4º). No que diz respeito ao PDDE Básico, os critérios de alocação da dotação orçamentária federal são definidos pela via infralegal pelo Conselho Deliberativo do FNDE (art. 24). Tais dispositivos, apenas, reduzem a discricionariedade do gestor na distribuição dos recursos federais, o que poderia, perfeitamente, ser reproduzido a título de cláusula do convênio ou instrumento congênere para efetivar a transferência. Não são atributos suficientes para configurar a criação de obrigação incondicional para a União.
47. Nos dois programas, as prestações de contas devem ser feitas ao FNDE, conforme prazos e critérios estabelecidos pela entidade federal, e demais órgãos e instituições federais de controle (arts. 8º ao 10 e 26). De acordo com o art. 28, a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros relativos à execução do PDDE é de competência do FNDE e dos órgãos de controle externo e interno do Poder Executivo federal e será feita mediante realização de auditorias, inspeções e análise dos processos que originarem as respectivas prestações de contas.

48. Para tanto, o FNDE, os entes responsáveis pelos sistemas de ensino e os órgãos de controle externo e interno federal, estadual e municipal devem, segundo suas competências próprias ou na forma de rede integrada, instituir mecanismos adequados à fiscalização e ao monitoramento da execução do Pnae (art. 9º).

49. A lei em questão autoriza o FNDE a suspender as transferências do Pnae nas seguintes hipóteses previstas no art. 20: i) não constituição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); ii) não apresentação da prestação de contas, na forma e prazos estabelecidos pelo FNDE; iii) constatação de irregularidades na execução do PNAE, na forma estabelecida pelo FNDE.

50. Consoante o art. 26, § 2º do mesmo Diploma, o FNDE também pode suspender as transferências do PDDE nas seguintes situações: i) omissão na prestação de contas, conforme definido pelo seu Conselho Deliberativo; ii) rejeição da prestação de contas; iii) utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do PDDE, conforme constatado por análise documental ou de auditoria.

51. Neste quesito reside uma das **contradições** da proposta de reforma da jurisprudência do TCU, uma vez que o condicionamento da transferência à apresentação e aprovação da prestação de contas e à correção na aplicação do recurso de acordo com o objeto pactuado são pressupostos de transferência voluntária, não de transferência obrigatória. A questão foi tratada pelo art. 25 da LRF, que regulamenta o art. 23 da CRFB (Acórdão 1.631/2006-TCU-Plenário, relator Augusto Sherman), a saber:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, **entende-se por transferência voluntária** a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, **a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira**, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São **exigências para a realização de transferência voluntária**, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

- a) que se acha **em dia** quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como **quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos**;
- b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
- d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada **a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada**. (grifamos)

52. Tais condicionantes, entretanto, não podem ser exigidas por ocasião da realização de transferências voluntárias relativas a ações de **educação**, saúde e assistência social por previsão expressa do § 3º do art. 25 da LRF.

53. Ao ponto que se chega, poder-se-ia discutir se as restrições previstas nos arts. 20 e 26, § 2º da Lei 11.947/2009 apresentam atrito de legalidade com a LRF, uma vez que exigem o implemento de condição para programas de educação que a norma geral de finanças públicas editada por lei complementar veda expressamente. Todavia, este não é o objetivo dos presentes autos, cujo tema, pela complexidade que anuncia, merece ser discutido em oportunidade específica e em conjunto com os órgãos da área econômica do Governo Federal.

54. Com exceção da regra expressamente prevista no art. 160, parágrafo único, inciso II da CRFB, que possibilita a União condicionar a entrega dos Fundos de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM) ao cumprimento do mínimo de saúde (uma das condicionantes para recebimento de transferência voluntária também), as transferências que decorrem de obrigação incondicional da União não estão sujeitas a nenhuma das restrições que possibilitem suspensão do repasse tais como as previstas nos arts. 20 e 26, § 2º da Lei 11.947/2009.

55. O comando constitucional mencionado, dado o seu caráter desafiador sob o prisma jurídico-operacional e sui generis, foi regulamentado de forma específica pelo art. 26 da Lei Complementar 141/2012, cujo conteúdo normativo não tem como - e não deve - ser reproduzido para nenhuma outra política pública, sob pena de produzir efeito contrário aos objetivos almejados.

56. Impende registrar que, ao estabelecer regras para manutenção do sistema de monitoramento e transparência dos orçamentos públicos em saúde, a Lei Complementar 141/2012 não inova ao prever, expressamente, que o descumprimento de suas disposições implicará suspensão das transferências voluntárias observadas as normas estatuídas pelo art. 25 da LRF.

57. Embora se trate de normas gerais definidas por lei complementar por força do art. 198, § 3º da CRFB, a Lei Complementar 141/2012 preservou as transferências voluntárias para as áreas de educação, saúde e assistência social ao fazer remissão expressa ao art. 25 da LRF, com a qual mantém plena harmonia.
58. A conclusão a que se chega é que a Lei 11.947/2009, em várias passagens, reproduz condições e exigências próprias de termos de convênios e instrumentos congêneres utilizados para formalizar diversos outros casos de transferência voluntária. Por se tratar de programas com **capilaridade nacional**, a Medida Provisória 455/2008, instituidora dos programas (convertida na Lei 11.947/2009), incorporou ao seu texto aspectos típicos de cláusulas conveniais, sem que tais previsões tenham o poder de desnaturar a transferência e criar obrigação incondicional para União.
59. O mesmo se verifica com o Pnate. Instituído pela Medida Provisória 173/2004 (convertida na Lei 10.880/2004), o Pnate tem por finalidade oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.
60. Independentemente dos custos que envolvem a sua implementação, o FNDE destina ao Pnate o montante consignado no orçamento da União (art. 2º, § 2º). O art. 4º da lei em tela estabelece o modo de formalizar a transferência federal, dispensando a assinatura de instrumentos jurídicos formais - convênios, acordos e outros meios semelhantes - e autorizando a adoção de depósito direto na conta corrente do ente beneficiário, com o nítido objetivo de racionalizar o processo no plano operacional.
61. A lei mencionada também autoriza o FNDE a suspender a transferência dos recursos do Pnate nas hipóteses de: i) omissão na prestação de contas, conforme definido pelo Conselho; ii) rejeição da prestação de contas; iii) utilização do recurso em desacordo com os critérios estabelecidos para o programa (art. 5º, § 1º).
62. Com esse arranjo jurídico-institucional, não é possível extrair obrigação incondicional para União. Não há hipótese na Carta Política que possibilite suspensão de transferências cuja natureza jurídica seja efetivamente obrigatória por razão de omissão ou rejeição da prestação de contas.
63. Condicionante com essas configurações são típicas de transferência voluntária, conforme bem assentado na jurisprudência histórica do TCU. Os textos das Leis 10.880/2004 e 11.947/2009 apresentam nítidas previsões que refletem o conteúdo de cláusulas que, em geral, são constitutivas do termo de convênio, ajuste ou instrumento congênere, tendo o Poder Executivo editado as Medidas Provisórias – que foram convertidas em lei – com a inclusão dessas condicionantes com vistas a racionalizar a pactuação dos referidos programas. Apenas isso.
64. Não há, na configuração legal definida para o Pnae, PDDE Básico e Pnate, qualquer semelhança com os pressupostos jurídicos que definem a natureza das transferências obrigatórias referentes à complementação federal ao Fundeb, ao salário educação e à distribuição aos entes subnacionais de parcela do mínimo de saúde a que a União está obrigada aplicar anualmente.
65. Também carece de plausibilidade jurídica a tentativa de extrair simetria entre as **hipóteses de suspensão** das transferências do Pnae, Pnate e PDDE às **condicionantes de entrega** de recursos federais vinculados ao mínimo constitucional de saúde.
66. As condicionantes de entrega dos recursos federais e estaduais previstas no art. 22, parágrafo único da Lei Complementar 141/2012 decorrem das seguintes obrigações de índole constitucional:
- i) exigência de fundo de saúde constante do art. 77, § 3º do ADCT;
  - ii) conselho de saúde constitui instância de controle social que assegura a participação da sociedade no SUS, atendendo a diretriz do art. 198, inciso III da CRFB;
  - iii) o plano de saúde, por meio do qual define-se a aplicação dos recursos dos fundos de saúde, constitui premissa básica do processo de planejamento ascendente, revelando-se peça-chave para a integração dos planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias, as leis orçamentárias, considerando o arranjo constitucional de uma rede regionalizada e hierarquizada organizada em sistema único descentralizado pautado pela direção única em cada esfera de governo, conforme previsto no art. 198, caput e inciso I da CRFB e art. 30 da Lei Complementar mencionada.
67. Essa não é, nem de longe, a conformação dos programas implementados pelo FNDE. Com o figurino definido na Lei Maior, não há como alterar a jurisprudência pacífica do TCU e rotular de obrigatórias as transferências do Pnae, Pnate e PDDE.
68. Além do elevado risco de efeito multiplicador para diversas outras políticas públicas, o que esvaziaria o art. 25 da LRF, que reproduz, em boa medida, exigência de densa relevância constitucional, a medida

proposta traria impactos fiscais imediatos, com risco para as finanças da União pelas razões que serão expostas adiante.

69. Para encerrar este título, outra preocupação diz respeito aos riscos de geração de passivos contingentes incalculáveis decorrentes de eventual mudança de jurisprudência do TCU para conferir às transferências do FNDE a mesma configuração de obrigação incondicional que caracteriza a complementação federal ao Fundeb. Sabe-se que os custos de alimentação e transporte são permeados por variáveis que nem sempre são passíveis de controle, o que inspira atenção e cuidado específicos.

70. A inobservância por parte da União acerca do valor mínimo nacional a título da complementação ao Fundef gerou uma corrida ao STF com discussões travadas no Recurso Extraordinário (RE) 636978 e nas Ações Cíveis Originárias (ACOs) 648, 660, 669 e 700 que tramitaram no STF, cujo resultado foi a geração de dívida substancial para União que, segundo vem sendo noticiado, pode chegar a **R\$ 132 bilhões**. Merece destaque a seguinte passagem da reportagem do Jornal Valor Econômico de 2/8/2018:

#### **AGU teme efeito fiscal de ‘pauta-bomba’ do STF**

O fim do recesso do Judiciário recolocou no radar da Advocacia-Geral da União (AGU) alguns processos que estão na pauta do Supremo Tribunal Federal (STF) e podem ter impacto bilionário nos cofres do governo federal. Levantamento da AGU obtido pelo Valor elenca alguns casos considerados delicados e que devem ser julgados em breve pelos ministros do Supremo, que retomaram os trabalhos nesta quarta-feira. Ontem mesmo um deles, capaz de gerar despesas de R\$ 2,3 bilhões, já foi decidido contra os interesses da União. A AGU estuda o recurso cabível.

...

Outro julgamento que tem recebido atenção da AGU analisará pedido de mudança da regra de cálculo para complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) pela União aos Estados do Ceará, Alagoas e Minas Gerais. O órgão cita nota técnica do Ministério da Educação, segundo a qual o impacto financeiro para a União dependerá da forma de incidência da correção monetária e juros aplicáveis. ‘**O valor originário de R\$ 23,5 bilhões**, calculado pela metodologia compatível com a lógica original do Fundef se elevaria a R\$ 30 bilhões ao se utilizar a metodologia simplificada atualmente em uso. No cenário mais gravoso ao erário, de atualização monetária linear pelo Manual de Cálculos da Justiça Federal, o valor corrigido passaria de **R\$ 101 bilhões para R\$ 132 bilhões**’, estima o governo. Já a análise dos embargos de declaração do Recurso Extraordinário nº 870947 pode gerar um impacto de **R\$ 7 bilhões**. (<https://www.valor.com.br/brasil/5705533/agu-teme-efeito-fiscal-de-pauta-bomba-do-stf>) - grifamos

71. Diante desse quadro, não é demais observar que a judicialização de matérias que impactam a política fiscal foi considerada um dos fatores determinantes para a evolução da dívida pública federal no período de 2000-2017, conforme consignado no Acórdão 1.084/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

72. Nesse sentido, as propostas de mudança da jurisprudência do TCU devem ser precedidas de amplo debate interno e também com os órgãos e entidades da União, em especial os órgãos da área econômica que detêm a responsabilidade e, sobretudo, o desafio de cumprir as regras constitucionais e legais que estabelecem metas fiscais, que nos últimos anos têm se demonstrado por demais desafiadoras.

#### **III.4. Transferências do PDDE, Pnae e Pnate não Constituem Obrigações Incondicionais para União**

73. A questão central analisada nos presentes autos refere-se à busca de solução para a racionalidade dos processos de prestação de contas. Para tanto, empreende-se a análise consubstanciada nos itens 39 a 104 da instrução de peça 47, cuja conclusão se resume na mudança de jurisprudência para considerar obrigatórias as transferências do Pnae, Pnate e PDDE Básico.

74. Embora o arranjo atual não represente qualquer risco para a continuidade dos programas mencionados, os quais têm se mantido livres do contingenciamento e da suspensão das transferências voluntárias em razão da previsão do art. 25, § 3º da LRF, o caminho proposto cria um ambiente fértil para o agravamento do quadro fiscal na União, podendo atingir estados e municípios pela simetria que permeia a aplicação das normas gerais que norteiam as matérias tratadas nesta análise.

75. No que tange à política de educação, a modelagem constitucional é bastante diferente do arranjo jurídico-constitucional delineado para o SUS.

76. A questão exige análise alargada sob a ótica do pacto federativo, cotejando-se com regras previstas na própria Constituição para cada uma das políticas públicas, que não são plenamente simétricas em sua conformação.

77. De saída, deve-se considerar que, consoante o art. 23, insere-se na competência comum de todos os entes ‘proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação’ (V), cabendo a leis complementares fixar normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

78. Essas normas de cooperação, segundo o Voto condutor do Acórdão 1.631/2006-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman, foram estabelecidas pela LRF, que fixa as condições para as transferências voluntárias, as quais podem ser realizadas segundo quaisquer meios previstos no art. 71, inciso VI da Carta Política, inserida nas hipóteses a modalidade fundo a fundo inclusive.

79. Sobre obrigação incondicional, pressuposto essencial para configurar transferência obrigatória de fato, merece reprodução o seguinte trecho do Voto condutor da decisão mencionada:

10. O segundo dos argumentos aportados, de pronto, funda-se em premissa incorreta, ao atribuir, ao termo ‘competência’ constante do caput do art. 23 da Constituição Federal, o sentido de ‘**obrigação incondicional**’. O fato de a União ser corresponsável não lhe cria a obrigação de empreender ações em conjunto com os outros responsáveis de forma incondicional. Aliás, presente o fato de que, nos termos do *caput* do art. 18 da CF/1988, os entes integrantes da República Federativa do Brasil são **autônomos**, a conclusão necessária é de que sua atuação em conjunto pressupõe necessariamente a **cooperação**, a colaboração, a reciprocidade, sem que um tenha supremacia sobre o outro. Os pareceres em que se fundamentam as justificativas apresentadas findam por apresentar alegação que não se sustenta, ao argumentarem que não poderia a União obstar a transferência de recursos para implementar projetos culturais, sob pena de estar descumprindo obrigação constitucional. De pronto, cabe esclarecer que, no caso, não é isso que ocorre, já que a União, ao não efetuar os aportes de recursos com esteio nos dispositivos da LRF, o estará fazendo dentro dos limites de sua autonomia fixados na referida lei, que decorre diretamente de comando constitucional. Haveria descumprimento de obrigação por parte da União, aí sim, caso deixasse ela de observar as exigências da LRF.

11. Cabe anotar, quanto às **transferências voluntárias e obrigatórias**, que o texto constitucional, quando pretendeu referir-se a estas últimas, o fez de forma expressa, como, por exemplo, ao dispor sobre as receitas tributárias a serem entregues pela União aos estados, Distrito Federal e municípios, no art. 159, bem como ao dispor sobre a aplicação de percentual mínimo de receitas de impostos em ‘educação’, no art. 212. Para a ‘cultura’, não obstante sua relevância, a Constituição não criou, para a União, transferência de receitas obrigatórias ou realização de despesas obrigatórias.

12. Os aportes federais de recursos para projetos culturais, por meio do FNC, por sua vez são transferências voluntárias, conforme definido no art. 25, caput, da LRF, vez que são recursos transferidos a estados e municípios a título de cooperação. Note-se que a própria LRF define o que sejam transferências voluntárias antes de lhes impor limites e condições. O próprio texto constitucional contradiz a assertiva dos pareceres no sentido de que transferências de recursos do FNC para projetos culturais seriam transferências obrigatórias, e não transferências voluntárias, por estarem inseridas na competência comum das unidades da federação e não se realizarem a título de cooperação. É que o art. 23 da CF/88, trazido a lume pelo parecer, em seu parágrafo único, prescreve que caberá a lei complementar (no caso, a LRF é lei complementar) fixar normas de cooperação entre os entes federados para o exercício das competências comuns ali mencionadas. A menção à **cooperação** entre os entes é expressa. Evidente que não há como estender a tais competências o sentido de obrigação incondicional. Logo, não se vê contradição alguma entre a LRF e o art. 23 da Constituição Federal. Aliás, ocorre justamente o oposto, o dispositivo constitucional é sustentáculo do dispositivo legal complementar. (grifamos)

80. Conforme consignado na instrução de mérito do TC 041.865/2012-0, o debate e a reflexão sobre as cooperações e assistências financeiras entre os entes da Federação, distinguindo os repasses realizados pelo ente concedente a título de transferências obrigatórias e voluntárias, devem se dar de forma sistemática, por se tratar de ponto de relevo das normas gerais de finanças públicas.

81. As restrições constitucionais e legais instituídas para a realização de repasses federais e estaduais desempenham papel importante para a consolidação e manutenção da estabilidade das finanças, que, por sua vez, constitui um dos objetivos intrínsecos do Programa de Estabilidade Fiscal.

82. Nesse contexto, a LRF representa instrumento indutor da gestão dos recursos públicos com responsabilidade, a partir de regras claras e precisas, aplicadas a todas as esferas de governo, em todos os

níveis, relativamente à gestão de receita e despesa públicas – em especial as despesas com pessoal –, endividamento e gestão do patrimônio, sob ótica transparente dos resultados fiscais alcançados pelo administrador público.

83. A reflexão sobre as transferências intergovernamentais requer, necessariamente, um estudo mais detido sobre o modelo federativo. No Brasil, o modelo federativo delineado pela Constituição 1988 é pautado na repartição de competências normativas, materiais e tributárias entre os entes autônomos. É comum a análise das competências tributárias sem cotejá-las com as competências materiais dos entes da Federação, o que, por vezes, conduz a conclusões equivocadas.

84. Quanto ao federalismo fiscal mais precisamente, tem-se que foi delineado consoante os termos mais gerais do pacto federativo. A estrutura tributária permaneceu tripartida, dividida em impostos, taxas e contribuições de melhoria, de competência dos entes das três esferas de governo.

85. Nessa mesma tecla, a Carta Política instituiu a repartição de receitas entre os entes da Federação (arts. 153, 157 a 159), as quais integram o rol de receitas próprias do ente beneficiário estadual, distrital ou municipal, sem qualquer imposição de restrições pelo ente transferidor, salvo as condicionantes previstas no art. 160 da CRFB.

86. Dessa forma, os serviços essenciais – nos quais sobressaem as políticas de educação e saúde - no âmbito de cada unidade autônoma devem ser assegurados a partir dos recursos dos impostos diretamente arrecadados e das transferências constitucionais, estas, sim, não sujeitas a qualquer tipo de condição ou restrição à entrega e ao emprego, conforme assegura o art. 160 da Constituição, ressalvados os casos previstos no seu parágrafo único (pagamento de dívida e cumprimento do limite em saúde).

87. Ao assim sistematizar a Lei Fundamental, o constituinte se aproxima de um federalismo de fato, alicerçado na descentralização de recursos por repartição de receita, premissa básica para promoção das condições necessárias para que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios possam atender, sem subordinação, com autonomia, as demandas que lhes foram atribuídas na repartição de competências constitucionais.

88. Essas são as bases que dão sustentação à entrega de recursos federais e alicerçam a manutenção dos serviços essenciais por cada unidade da Federação autônoma. As transferências voluntárias não possuem o condão de assegurar tais serviços, pois se o modelo fosse esse restaria por afrontar o pacto federativo, já que tais transferências, pela sua natureza, são realizadas se e nas condições e montantes que o ente concedente estiver disposto a cooperar, visando à realização conjunta de determinado programa, com um ou outro estado ou município, não com todos.

89. Ao repartir as competências comuns entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, o constituinte estabeleceu que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único).

90. Uma das leis complementares que disciplina essas cooperações é a LRF, que conceitua e estabelece exigências e vedações para as transferências voluntárias (art. 25). Esse entendimento pode ser verificado no voto do relator que fundamenta o Acórdão 1.631/2006-TCU-Plenário, com trechos transcritos em itens precedentes.

91. Nas ações de educação e saúde, em particular, há outras diretrizes constitucionais que preveem cooperações financeiras de longo prazo e até mesmo permanentes, para garantir a equalização do atendimento na Federação, cujas previsões não se confundem, de forma alguma, com o pacto federativo fiscal (repartição de receita tributária). Cite-se, a título de exemplo de transferência obrigatória de longo prazo, a complementação federal ao Fundeb, assim como a distribuição permanente do salário educação.

92. Em 2006, a Emenda Constitucional 53, que disciplinou o Fundeb, deu nova redação ao art. 23, parágrafo único, da Constituição, permitindo que mais de uma lei complementar dispusesse sobre as cooperações para implantação de ações que integram a competência concorrente dos entes da Federação, como é o caso das ações de educação e saúde. Também foi alterada a redação do art. 30, inciso VI, com vistas a inserir na competência material comum a manutenção, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.

93. No plano da educação, todavia, o papel de cada esfera de governo precisa ser analisado em conjunto com as prioridades taxativamente definidas no art. 211, § 1º, da CRFB, que estabelece a função redistributiva e supletiva da União em matéria educacional, cujo arranjo jurídico-institucional em muito se difere das cooperações financeiras na área da saúde.

94. Se algum paralelo pode ser extraído entre as políticas de educação de saúde este se dá com as transferências obrigatórias da União definidas pelo art. 198, § 3º, inciso II da CRFB e pelo art. 60 do ADCT, que instituiu o Fundeb, somado à distribuição do salário educação, obrigatória por imperativo constitucional (art. 212, § 5º).
95. Esses são os mandamentos constitucionais que obrigam a União a aplicar, de forma incondicional, recursos do orçamento em ações e serviços públicos de saúde e de manutenção e desenvolvimento do ensino referentes a modalidades que são da responsabilidade constitucional dos entes subnacionais. Essa é a simetria plausível entre as transferências de educação e saúde que se extrai da Carta Política.
96. Não há qualquer mandamento constitucional que permita extrair obrigação incondicional para União implementar as ações previstas em leis infraconstitucionais instituidoras do Pnae, Pnate e PDDE Básico.
97. Tomando por empréstimo as palavras do Ministro Augusto Sherman no referido Voto, que não se tome como juízo da Semag, de forma alguma, menosprezar a importância da valorização dos programas da educação para merenda e transporte escolares, ações inseridas no rol de responsabilidade constitucional e legal dos estados e municípios consoante a LDB.
98. No exercício do controle externo, porém, o Tribunal não pode se distanciar de sua missão de guardião da responsabilidade fiscal, tomando como parâmetro como a Constituição da República, notadamente no que se refere à definição de papéis no âmbito do pacto federativo, e os princípios de Direito.
99. Em que pese a importância dos programas mencionados, as políticas de educação e saúde não podem passar ao largo das normas gerais de finanças públicas; e não passam. Fosse a essencialidade da política, a previsão dos programas em lei e a criação de fundos suficientes para justificar a natureza obrigatória de ordem incondicional, restaria sem sentido a previsão da educação e saúde no rol das exceções previstas no § 3º do art. 25 da LRF, que possibilita a realização de transferências voluntárias mesmo quando as condicionantes (ou exigências) não são cumpridas.
100. Se há previsão de exceção ao cumprimento de condicionantes é porque, sem dúvida, em ambas políticas públicas há programas essenciais implementados por meio de transferências voluntárias, as quais recebem tratamento especial definido na própria lei complementar definidora de normas gerais de finanças públicas, sem espaço para previsões casuísticas nas leis instituidoras do próprio programa, sob pena de subverter as normas gerais exigidas pelos arts. 163 e 169 da CRFB, que a todos obriga sem distinções não previstas na própria LRF.
101. Como dito, o art. 18 da Lei Complementar 141/2012 não deixa dúvida de que, mesmo na política de saúde, há transferências obrigatórias incondicionais e também transferências voluntárias, consideradas voluntárias as transferências que excederem o montante que deve ser repassado em atendimento ao disposto no art. 198, § 3º, inciso II, regulamentado pelo art. 17 daquele Diploma legal.
102. O arranjo previsto no art. 18 da Lei Complementar 141/2012 revela, de forma inequívoca, que a criação de fundo e a instituição de sistemáticas diferentes para o tipo de repasse fundo a fundo (ou depósito em conta corrente) são medidas que racionalizam a gestão das ações de cooperação, mas não são suficientes para desnaturar a classificação da transferência.
103. Fossem a mera criação de fundo e a substituição de termos formais de convênio por repasses eletrônicos (fundo a fundo ou depósito direto em conta corrente) fatores suficientes para desnaturar a natureza jurídica e classificação da transferência, a decisão proveniente do Acórdão 1.631/2006-TCU-Plenário careceria de sentido lógico, pois bastaria os fundos de cultura adotarem mecanismos semelhantes ao do PDDE Básico, Pnae e Pnate para que suas transferências ganhassem outra configuração jurídica.
104. As obrigações incondicionais dos entes da Federação devem ser extraídas do texto constitucional, que não silencia em relação à política de educação. Deve-se considerar que, consoante o art. 208, a promoção da educação é dever do Estado, considerados todos os entes da Federação.
105. Para defender a obrigatoriedade incondicional imposta à União, os propositores partem do princípio de que o inciso VII do art. 208 estabelece que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de, dentre outros, de ‘atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde’.
106. A ideia, apresentada de forma isolada, não tem como prosperar. A uma, porque não considera que o termo ‘Estado’ no dispositivo constitucional ventilado não é sinônimo de ‘União’, mas sim de Poder Público. A duas, a previsão do art. 208 em questão deve ser interpretada à luz do pacto federativo, mais precisamente do rol de competências materiais comuns previstas no art. 23 da CRFB. Deve-se, ainda, contextualizar sua relação de interdependência com o arcabouço infraconstitucional que disciplina a matéria.

107. Ao passar ao largo do art. 23 da CRFB, as conclusões consignadas na instrução do presente processo (peça 47) não consideram aspectos relevantes da competência material comum assim definida:

Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

...

V - **proporcionar os meios de acesso** à cultura, à **educação**, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

VI - manter, **com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado**, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (grifamos)

108. Assim sendo, a referência do art. 208, inciso VI da CRFB deve ser interpretada de forma sistemática com a definição das competências materiais no âmbito do pacto federativo, sobressaindo a fixação expressa de papéis comuns que não obrigam apenas a União em matéria de educação.

109. Essa interpretação sistemática impõe passagem pelo art. 211 da Magna Carta, que reparte, taxativamente, os papéis entre os entes da Federação no que tange às responsabilidades com educação, cuja modelagem é bastante diferente de ASPS (SUS).

110. De acordo com o dispositivo a Carta Política, cabe à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios organizarem, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino (211, caput). Nessa passagem, o constituinte foi preciso ao definir as responsabilidades de cada esfera de governo.

111. A União tem o dever de organizar o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 211, §1º).

112. Essa redação do § 1º do art. 211 da Lei Maior foi dada pela Emenda Constitucional 14/1996, que incluiu o art. 60 do ADCT e instituiu o Fundef (reformulado para o Fundeb com a promulgação da Emenda Constitucional 53/2006), cuja sistemática cria hipótese de transferência obrigatória incondicional para União mediante complementação federal ao Fundeb.

113. O art. 211 também estabelece com precisão os papéis no plano subnacional. Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (§ 2º); os estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio (§ 3º). Estabelece, ainda, que na organização de seus sistemas de ensino, os estados e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (§ 4º). Nessas bases constitucionais, se alguma transferência obrigatória deve existir além das mencionadas para a União, deve ser do estado em relação aos respectivos municípios.

114. Como se nota, enquanto para o SUS o constituinte estabeleceu um figurino singular alicerçado numa rede regionalizada e hierarquizada constituída em sistema único, para educação a Carta Política fixou papéis bem definidos e diferenciados para cada esfera de governo, os quais são reforçados na Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes Básicas da Educação - LDB) nas seguintes passagens mencionadas a título ilustrativo:

Art. 10. Os **Estados** incumbir-se-ão de:

...

VII - assumir o **transporte escolar** dos alunos da rede estadual.

...

Art. 11. Os **Municípios** incumbir-se-ão de:

...

VI - assumir o **transporte escolar** dos alunos da rede municipal. (grifamos)

115. A LDB acaba com eventual dúvida que porventura tenha persistido até aqui. É patente que as ações de transporte escolar, por exemplo, integram ações da competência dos estados e municípios. Para financiar tais ações, os entes subnacionais contam com recursos mínimos dos impostos para aplicar nessas ações de MDE de que trata o art. 212 da CRFB priorizadas pelo legislador ao estabelecer as normas gerais. Não há, no ordenamento jurídico, nada que indique obrigação incondicional da União com tais despesas, embora sejam meritórias.

116. Apesar do disposto no art. 208, inciso VII da CRFB, que elenca a alimentação e a assistência à saúde no rol de deveres do Estado (poder público) com a educação, tais despesas, por exemplo, não são contempladas pelo conceito de MDE, não podendo ser custeadas com recursos do mínimo

constitucional de educação, por exemplo. O art. 70 da LDB é elucidativo quanto às despesas inseridas no rol considerado para fins de financiamento com recursos obrigatórios, nos seguintes termos:

Art. 71. **Não constituirão despesas** de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

...

IV - **programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica**, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; (grifamos)

117. Para a implementação das medidas do art. 208, há uma lógica de financiamento própria prevista no art. 212 da Lei Maior, que impõe a todos os entes da Federação a aplicação de percentual mínimo da receita líquida dos impostos (18% para União; e 25% para os demais entes) em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), além de instituir a contribuição social do salário educação (§5º), cujas cotas estaduais e municipais são asseguradas nos termos do § 6º do mesmo artigo. Esses são, sem dúvida, exemplos de despesas próprias e transferências intergovernamentais obrigatórias, respectivamente.

118. Na esteira, o art. 75 da LDB estabelece que a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

119. Essa ação obedecerá à fórmula de domínio público que inclui a capacidade de atendimento e à medida do esforço fiscal do respectivo estado, do Distrito Federal ou do município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino (§ 1º). Registre-se que:

A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso **constitucionalmente obrigatório** na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade. (§ 2º)

120. Esse arcabouço normativo impõe, por certo, voltar o olhar para o art. 70 da LDB, que estabelece as ações de MDE consideradas incondicionais. Essas são, inequivocamente, despesas que, no volume dos recursos mínimos, são consideradas obrigatórias incondicionais, desde que estejam harmônicas com o papel constitucional definido para cada esfera no art. 211.

121. Ao rotular as transferências voluntárias da educação (PDDE, Pnae e Pnate) em supostas despesas obrigatórias incondicionais para a União, com vistas a tão somente racionalizar o processo de prestação de contas, cria-se uma série de problemas de ordem jurídico-constitucional-fiscal que não foram considerados na análise, a qual acarretará, inevitavelmente, impacto nas finanças públicas que podem resultar em desajuste fiscal de difícil solução.

122. A matéria, pela sua dimensão e possíveis repercussões, precisa ser mais bem estudada, de forma multidisciplinar de forma a assegurar a participação de especialistas dos órgãos estratégicos do Poder Executivo e também de controle, à exemplo das medidas cautelosas adotadas pela Semag na condução da auditoria objeto do TC 041.865/2012-0, o que resultou na construção de uma tese juridicamente segura que inclusive contou com a anuência do então Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Paulo Soares Bugarin, além do reconhecimento público, pela Procuradoria-Geral da República, sobre a importância do trabalho realizado nos seguintes termos:

O Tribunal de Contas da União (TCU) realiza importante auditoria objeto do TC 041.865/2012-0, da relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues, com vistas a esclarecer a **natureza jurídica** das **transferências federais** previstas na Lei Complementar 141, de 2012, seus aspectos fiscais e de controle.

O relatório preliminar realizado pela unidade técnica do órgão de fiscalização e instrução do TCU foi submetido aos Ministérios da Saúde, da Fazenda e do Planejamento - assim como à Controladoria-Geral da União, entre outros órgãos do Poder Executivo - para manifestação, no prazo de 30 dias, acerca da análise empreendida, em especial no que tange aos possíveis desdobramentos de ordem fiscal caso as transferências federais vinculadas à saúde passem, em tese, a ser consideradas receitas próprias dos estados e municípios, à semelhança das transferências que alicerçam o pacto federativo.

A Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU também deu ciência aos subprocuradores-gerais da República titulares da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) e da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (5ª CCR) da Procuradoria-Geral da República, para que, entendendo oportuno, se manifestem sobre os aspectos fiscais e de controle dos recursos federais previstos na Lei Complementar 141, de 2012, transferidos aos entes subnacionais.

Ao se debruçar sobre os argumentos preliminares reunidos no relatório de auditoria, **a PFDC acredita que o resultado desse trabalho poderá lançar luzes sobre a controvertida questão da competência federal ou estadual na fiscalização e controle da aplicação de verbas para ações e serviços públicos de saúde no Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente a partir dos conceitos e normas previstos na Lei Complementar nº 141, de 2012, editada para regulamentar o artigo 198 da Constituição.**

**Para a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, os argumentos reunidos no relatório preliminar mencionado vêm ao encontro do estudo relatado pelo procurador da República Edilson Lima, no âmbito da Relatoria para o tema Aplicação de Verbas Federais em Saúde, da 5ª CCR/MPF para subsidiar a sua manifestação sobre o Ministério Público competente para fiscalizar a aplicação de recursos federais transferidos pela União a Estados e Municípios previstos na referida Lei Complementar.** A Procuradoria-Geral da República acompanhará a apreciação da matéria pelo Plenário do TCU e tão logo seja proferida a decisão final dará ciência aos membros do MPF. (<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2013/fevereiro/aplicacao-de-verbas-federais-em-saude-tcu-submete-relatorio-preliminar-a-pfdc-e-a-5a-ccr/>)

123. Não se identifica substrato jurídico que possa extrair do texto constitucional, que impõe à União função redistributiva e supletiva, obrigação incondicional com transferências obrigatórias para além da complementação do Fundeb (R\$ 11,7 bilhões) e das cotas do salário educação (R\$ 3,5 bilhões) distribuídas aos entes subnacionais, conforme valores executados em 2017.

124. Eventual atecnia na elaboração dos manuais e orientações elaborados pelas Secretarias de Orçamento Federal e do Tesouro Nacional, dentre outros órgãos e fóruns mantidos pelo Poder Executivo, devem ser objeto de prévia discussão e análise alargada, com vistas a evitar a consolidação de jurisprudência sem o devido exame panorâmico de seus possíveis reflexos e riscos.

125. A natureza jurídica do repasse de recursos vinculados a ASPS é de feição constitucional singular, processando-se de modo regular e automático segundo critérios de distribuição exigidos pela própria CRFB.

126. Não se pode olvidar que pelo menos 60% da complementação do Fundeb devem ser aplicados em despesa com pessoal pelos estados e municípios, enquanto os repasses do salário educação podem custear a integralidade de despesas do mesmo gênero, o que tem impacto direto sobre os limites fiscais no plano subnacional.

127. Assim sendo, não se revela razoável permitir que estados e municípios possam utilizar recursos federais do PDDE, Pnae e Pnate para pagamento de pessoal. Até porque, medida nesse sentido abriria margem para que tais entes reforçassem as investidas no plano político para transferir para União o cômputo das suas despesas de pessoal para o limite federal, à exemplo de diversas propostas legislativas que tramitam no Congresso Nacional para alterar os arts. 19 e 20 da LRF, o que tem sido motivo de preocupação para este Tribunal.

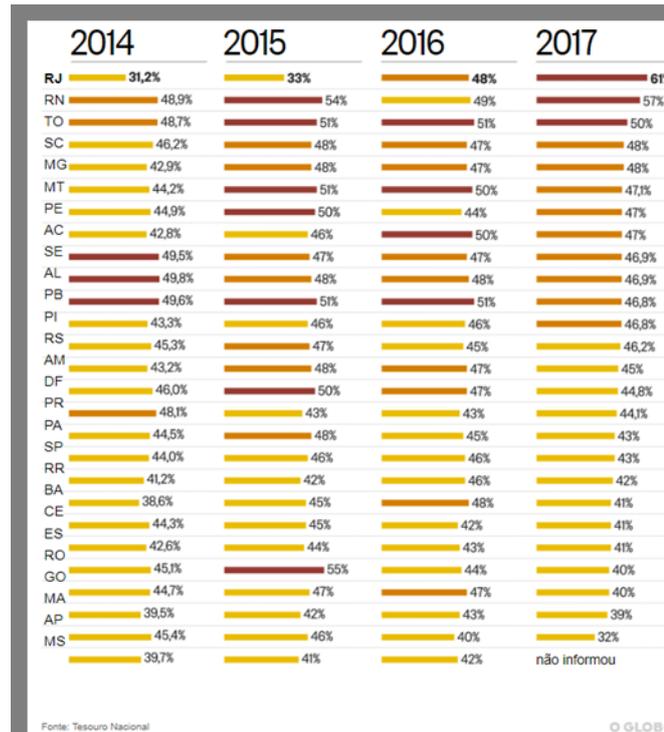
128. A crise fiscal por que passa o Estado do Rio de Janeiro é exemplo de como o descuido nos gastos de pessoal pode comprometer as finanças como um todo, sacrificando as políticas sociais, em especial programas essenciais de educação e saúde que, para serem eficazes, vão além das despesas de pessoal. É preciso, como dito, garantir merenda, transporte, medicamento, material cirúrgico para que as políticas de educação e saúde possam ser, de fato, implementadas.

129. Esse desafio para honrar a folha de pagamento, porém, não se restringe ao Rio de Janeiro, sendo enfrentado por vários entes da Federação. A crise vivenciada pelo Estado do Rio Grande do Norte evidencia a gravidade do descontrole da política fiscal, que nos entes periféricos da Federação tem origem nas despesas com pessoal. A situação dramática ocupou o noticiário no encerramento do exercício de 2017:

#### **Fazenda veta liberação de socorro de R\$ 600 milhões ao Rio Grande do Norte**

Em crise, governo potiguar vinha negociando com o Planalto uma transferência de recursos para conseguir pagar salários atrasados, mas parecer do Ministério Público diz que operação configuraria violação da Lei de Responsabilidade Fiscal (<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,fazenda-descarta-transferir-recursos-para-socorrer-rio-grande-do-norte,70002130769>)

130. Reportagem recente do Jornal O Globo também revela um quadro de desequilíbrio das finanças, demonstrando que em 2017 dezesseis estados descumpriram limite de pessoal (<https://oglobo.globo.com/brasil/lei-de-responsabilidade-completa-18-anos-com-maioria-dos-estados-em-alerta-fiscal-22280414>):



131. Essa situação não será revertida com o afrouxamento da política fiscal. Pelo contrário, tal comportamento tende a piorar o quadro, criando situação de risco maior para a União. Nesse sentido, a proposta que visa estender a lógica do art. 22 da Lei Complementar 141/2012 aos principais repasses do FNDE, além de retirar da União a condição para conduzir, de fato, programas suplementares que, embora não constituam obrigação incondicional - e alguns sequer estejam inseridos no conceito de MDE -, são meritórios e importantes para o alcance de indicadores de ações próprias da política de educação, conduz os entes subnacionais para um quadro de crise fiscal.

132. Não se ignora a necessidade de racionalizar as prestações de contas apontada pela SecexEducação, sendo a utilização de meios tecnológicos um importante caminho a ser trilhado para o alcance dos objetivos almejados. Nesse sentido, merece reprodução, nas leis regulamentadoras da política de educação, a previsão do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, o qual estabelece que os recursos da União previstos na referida norma:

serão transferidos aos demais entes da Federação e movimentados, até a sua destinação final, em contas específicas mantidas em **instituição financeira oficial federal**, observados os critérios e procedimentos definidos em ato próprio do Chefe do Poder Executivo da União (art. 13, § 2º)

133. E mais:

A movimentação dos recursos repassados aos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, **em que fique identificada a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.** (art. 13, § 4º)

134. A manutenção dos recursos das transferências em instituições financeiras oficiais federais e a obrigatoriedade de identificação do credor final criam condições operacionais essenciais para os órgãos federais (de gestão e de controle) acompanharem, por meio ferramentas tecnológicas, a efetiva aplicação dos recursos transferidos pela União, o que merece ser considerado pelo FNDE e outros órgãos e entidades responsáveis pela implementação de políticas públicas de forma descentralizada.

135. A análise do potencial promissor dessa previsão na Lei Complementar 141/2012 foi analisado nos Relatórios que fundamentam os Votos condutores do Acórdãos 1.376/2015 e 1.198/2015-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Walton Alencar, merecendo consideração nos estudos de racionalização da prestação de contas das transferências federais de políticas públicas implementadas de forma pulverizada na Federação.

### III.5. Distinção entre Instrumento e Natureza Jurídica das Transferências Intergovernamentais

136. Não são raras as vezes em que se verifica confusão conceitual entre os instrumentos jurídicos previstos no ordenamento jurídico para realizar transferências intergovernamentais e a classificação da transferência – obrigatória ou voluntária.

137. O Decreto 6.170/2007 é um exemplo clássico desse tipo de confusão. Ao invés de dispor sobre normas e procedimentos de celebração, acompanhamento e prestação de contas de transferências voluntárias, o regulamento restringiu a sua aplicação a um rol de transferências realizadas por alguns instrumentos de formalização (convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada) celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos. O resultado não poderia ser outro senão a indução de comportamento dos gestores e do próprio legislador, ampliando os casos de transferência fundo a fundo, depósito direto em conta corrente e outras formas congêneres não elencadas expressamente no Decreto.

138. É preciso deixar claro que o instrumento jurídico adotado para realizar a transferência federal não altera a sua natureza jurídica, tampouco a classificação das transferências intergovernamentais.

139. Consoante o disposto no art. 71, inciso VI da CRFB, compete ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos transferidos pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. Como se observa, o comando constitucional encerra a dicção com previsão de expressão genérica que abarca qualquer instrumento jurídico que venha ser adotado para operacionalizar a transferências intergovernamentais, não sendo este o núcleo para definição da sua natureza jurídica.

140. A Lei Complementar 141/2012 trata essa questão com bastante clareza:

Art. 18. Os recursos do Fundo Nacional de Saúde, destinados a despesas com as ações e serviços públicos de saúde, de custeio e capital, a serem executados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios serão **transferidos diretamente aos respectivos fundos de saúde, de forma regular e automática, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos**.

Parágrafo único. Em situações específicas, os recursos federais poderão ser transferidos aos Fundos de Saúde por meio de **transferência voluntária** realizada entre a União e os demais entes da Federação, **adotados quaisquer dos meios formais previstos no inciso VI do art. 71 da Constituição Federal**, observadas as normas de financiamento. (grifamos)

141. O caput do art. 18 da Lei Complementar 141/2012 não deixa dúvida de que a forma de transferência fundo a fundo regular e automática, que decorre de dispositivo que cria para a União obrigação incondicional (art. 198, § 3º, inciso II), apenas dispensa a necessidade de utilizar instrumentos formais, à exemplo do termo do convênio ou outros instrumentos congêneres.

142. Impende observar que, no caso da saúde, não é o instrumento do repasse adotado (fundo a fundo) que estabelece obrigação incondicional para União, mas a própria CRFB, que obriga a União entregar parte dos recursos mínimos a serem aplicados e exige a definição de critérios de distribuição, por lei complementar, dos mínimos constitucionais da União e dos Estados.

143. Consentâneo com a Decisão 506/1997-TCU-Plenário, o parágrafo único do art. 18 da Lei Complementar 141/2012 põe fim a qualquer dúvida que pudesse restar sobre a matéria, ao dispor que a União poderá, em caráter excepcional, transferir voluntariamente recurso do mínimo constitucional aos fundos de saúde dos entes subnacionais mediante adoção de quaisquer dos instrumentos (ou meios formais) previstos no inciso VI do art. 71 da CRFB (inclusive a modalidade fundo a fundo), observadas as normas de financiamento.

144. Para escapar das restrições estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em especial o contingenciamento e as condicionantes constitucionais reproduzidas e outras definidas no art. 25 do mesmo Diploma, não são raros os casos de desvirtuamento ou até mesmo confusão conceitual entre modalidade de transferência e sua natureza jurídica. Também não são raras confusões entre despesa obrigatória e transferência obrigatória, que não são sinônimas.

145. Não é de hoje que órgãos e entidades do Poder Executivo tentam, a partir da deturpação de conceitos, utilizar o instrumento formal adotado para materializar as cooperações financeiras como pressuposto fático de definição da natureza jurídica da transferência federal.

146. Em geral, tais investidas têm o propósito de afastar a competência do TCU para fiscalizar a aplicação dos referidos recursos, à exemplo do Acórdão 5.367/2012-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, que determinou a realização, pela Semag, de análise dos impactos sobre as finanças públicas que poderiam advir do pedido do Ministério da Saúde em peça recursal.

147. Novamente, merece citação a Decisão 506/1997-TCU-Plenário, por meio da qual esta Corte de Contas firmou entendimento no sentido de que o instrumento adotado para proceder à efetivação do repasse federal não altera a natureza do recurso, tampouco a competência do Tribunal para fiscalizá-lo.

148. Esse entendimento é importante – e deve ser preservado –, uma vez que a competência dos órgãos federais e do TCU para fiscalizar a aplicação de recurso é fator determinante para definir as competências do Ministério Público Federal e da Justiça Federal para processar e julgar os desvios na aplicação dos recursos federais.

149. No caso de ASPS, a modalidade fundo a fundo, adotada para realizar os repasses no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) antes mesmo da promulgação da Emenda 29/2000, foi considerada no conceito de instrumento congênere, espécie genérica do gênero transferência intergovernamental contemplada pela abrangência do art. 71, inciso VI, da Carta Política.

150. Assim, resta claro que a competência do TCU e demais órgãos de controle para fiscalizar (controle interno, auditoria do SUS, Ministério Público e da Justiça Federal) não se altera pelo instrumento jurídico adotado para implementar operacionalmente a entrega dos recursos aos entes periféricos, tampouco pelo rótulo atribuído às transferências ou a forma de instituição do programa (que em geral decorre de lei), mas pela origem do recurso federal transferido à luz do pacto federativo fiscal.

151. É nesse contexto que a competência das instituições e o interesse da União devem ser analisados, **sendo irrelevante o instrumento jurídico adotado para materializar a transferência intergovernamental**, até porque o art. 71, inciso VI da CRFB exemplifica algumas espécies e encerra com tipo genérico (instrumentos congêneres) para contemplar qualquer forma adotada pela Administração Pública.

### **III.6. Possíveis Impactos sobre as Finanças Públicas com Alteração de Jurisprudência do Tribunal sobre Natureza Jurídica das Transferências Intergovernamentais do FNDE**

152. Esta análise dos possíveis impactos fiscais tem como objeto os seguintes itens da proposta de encaminhamento formulada na instrução de peça 47, nos seguintes termos do item 371 da referida instrução:

b) com fundamento no artigo 16, inciso V, do Regimento Interno do TCU, que este Tribunal de Contas da União **firme entendimento** de que as transferências dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico, regulamentados, respectivamente, pelas Leis 11.947/2009 e 10.880/2004, são **obrigatórias, legais e vinculadas**, cabendo ao Conselho Deliberativo do FNDE, pautado nas regras gerais estabelecidas pelas leis de criação, nos princípios da administração pública e com respeito à obrigatoriedade da prestação de contas, dispor sobre a metodologia de seleção e análise das prestações de contas, por amostragem, baseada em risco e em cruzamento de dados; (capítulo II, parágrafo 103)

...

k) dar ciência às Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal de que na redação do projeto de lei que vir a regulamentar o Sistema Nacional de Educação, **à exemplo do que já consta do art. 22 da Lei Complementar 141/2012**, existe a necessidade de se definir com clareza a natureza jurídica e a classificação das transferências destinadas aos programas educacionais suplementares universais; (capítulo III, parágrafo 104) - grifamos

153. Sob uma perspectiva focada ao caso em questão, a proposta impõe uma reflexão sobre o arranjo jurídico-constitucional delineado para o financiamento da política de saúde, utilizada a título de espelho para fundamentar as propostas formuladas.

154. De saída, deve-se considerar que o arranjo jurídico-institucional da política de saúde decorre da concepção peculiar da seguridade social no plano constitucional, que tem como principal fonte de recursos as contribuições sociais. Esse é um aspecto fundamental de distinção, que está na origem do modelo delineado para política de saúde.

155. É o art. 198, § 1º, da CRFB que estabelece que o SUS será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de outras fontes. E como se sabe, as contribuições sociais elencadas no dispositivo em tela são de competência exclusiva da União, todas vinculadas a ações de saúde, previdência social e assistência social.

156. Outro aspecto que deve ser considerado é o fato de que as ações e serviços públicos de saúde (ASPS), cuja legislação foi pinçada para ancorar a proposta de reforma da jurisprudência do TCU sobre educação, integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único organizado de acordo princípios e diretrizes constitucionais específicos, dentre os quais se destaca a descentralização, com direção única em cada esfera de governo (art. 198, caput inciso I da CRFB). Esse é o ponto central que confere ao

SUS uma modelagem jurídico-constitucional singular dentre as políticas públicas, sendo perigosa a tentativa de reprodução de seu arranjo jurídico e modelagem operacional para a implementação de outras políticas públicas.

157. Nessa modelagem, a principal fonte de financiamento da saúde decorre do orçamento da seguridade da União, o que levou o constituinte a determinar, em 2000, a distribuição de parte desses recursos entre os entes da Federação.

158. Com esse propósito, a Emenda 29/2000 cria, sem dúvida alguma, inequívoca determinação constitucional regulamentada por lei complementar com vistas a fixar os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos entes periféricos, e dos estados destinados a seus respectivos municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais (art. 198, § 3º, inciso II, CRFB). Essa regulamentação se deu com a edição da Lei Complementar 141/2012, mais precisamente nas passagens dos arts. 17 a 20.

159. O aperfeiçoamento foi necessário porque, em razão da rede regionalizada e hierarquizada organizada em sistema único balizado pela descentralização com direção única em cada esfera de governo, até 2000 os repasses federais eram feitos de forma precária, reproduzindo pressupostos típicos de transferências voluntárias, consoante o disposto no art. 4º da Lei nº 8.142/1990.

160. Com o advento da Emenda Constitucional 19/1998, que inseriu nova vedação no art. 167, inciso X, e proibiu a utilização de transferências voluntárias para pagamento de pessoal, a sistemática de transferência demonstrou-se extremamente frágil sob a ótica jurídica para manter programas essenciais para o SUS, à exemplo dos Programas de Saúde da Família (PSF) e de Agentes Comunitários de Combate à Endemias, cujas despesas sempre foram essencialmente de manutenção de pessoal, as quais são pagas, em boa medida, com recursos federais, constituindo caso excepcional no modelo federativo.

161. Essa, aliás, foi a razão de se definir, no art. 22 da Lei Complementar 141/2012, que os recursos que integram o mínimo da União e dos estados aplicados em ASPS, repassados de forma regular e automática, constituem **transferências obrigatórias não alcançadas pela vedação** do art. 167, inciso X da CRFB e do art. 25 da LRF, ou seja, são transferências que podem ser destinadas, por estados e municípios, para **pagamento de pessoal de programas específicos**, nos seguintes termos:

Art. 22. É vedada a exigência de restrição à entrega dos recursos referidos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal na **modalidade regular e automática** prevista nesta Lei Complementar, os quais são considerados **transferência obrigatória destinada ao custeio de ações e serviços públicos de saúde no âmbito do SUS**, sobre a qual **não se aplicam as vedações do inciso X do art. 167 da Constituição Federal** e do art. 25 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. (grifamos)

162. Oportuno esclarecer que o núcleo do art. 22 da Lei Complementar 141/2012 não é definir a natureza jurídica dos repasses fundo a fundo regulares e automáticos, uma vez que a obrigatoriedade desses repasses é extraída da própria Carta Política, que cria obrigação incondicional para a União, nos termos e critérios fixados por lei complementar, *in casu*, a Lei Complementar 141/2012. Pela carga mandatária da determinação constitucional, tais repasses, no montante dos valores definidos segundo critérios fixados pelo art. 17 do mesmo Diploma, são classificadas a título de despesas obrigatórias para fins do art. 9º, § 2º da LRF, que as ressalva do contingenciamento para o alcance do resultado fiscal.

163. O objetivo central do art. 22 da Lei Complementar 141/2012 é, sem sombra de dúvida, definir de forma inequívoca que a parcela das transferências intergovernamentais da saúde, realizada em função de obrigação incondicional imposta à União por força constitucional, não é alcançada pela vedação do inciso X do art. 167 da Lei Maior. Assim sendo, tais valores, no limite do que for obrigatoriamente pactuado pela União, podem ser utilizados para pagamento de pessoal contratado pelos entes subnacionais. Eis o que prescreve o comando constitucional mencionado:

Art. 167. São vedados:

...

X - **a transferência voluntária** de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, **para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista**, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (grifamos)

164. Essa lógica já tinha sido reproduzida no texto da LRF, em maio de 2000, que excetuou as transferências do SUS do conceito de transferência voluntária de forma a preservar os programas cuja

principal despesa é de pessoal (PSF, PACS), até que sobreviesse a Emenda 29, o que só veio a ocorrer em setembro do mesmo ano.

165. Merece leitura a previsão da LRF que tem relação direta com o comando constitucional mencionado e com a Lei Complementar 141/2012:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, **que não decorra** de determinação constitucional, legal **ou os destinados ao Sistema Único de Saúde**.

§ 1º São **exigências para a realização de transferência voluntária**, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

...

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição; (grifamos)

166. Esse conjunto de medidas estava incluído no Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), que veio surgir conjuntamente com a Reforma Administrativa aprovada pela Emenda Constitucional 19/1998. O PEF contemplou medidas de curto prazo, para garantir os resultados anunciados no programa para o período de 1999 a 2001, além de medidas de natureza estrutural, para alcance permanente de resultados fiscais positivos para o País.

167. Dentre as medidas estruturantes, a Reforma Administrativa pretendeu inserir elemento de racionalidade ao controle de pessoal, impedindo que os referidos gastos possam alcançar patamares excessivos e comprometer as finanças públicas. Nesse sentido, é essencial que a União detenha instrumentos para controlar e evitar que os entes periféricos promovam a expansão da despesa com pessoal - mediante contratações desordenadas - contando com os repasses federais.

168. Questões instrumentais da atividade administrativa de monta entram nessa equação: os gastos com pessoal, inevitáveis e necessários, devem ser controlados de perto, pois são fluidos, suscetíveis a alterações que, muitas vezes, são ocasionadas por variáveis que não são objetivamente apuráveis.

169. O comprometimento com pessoal, por representar passivo de prestações sucessivas e continuadas, que se estendem além, inclusive, da fase produtiva dos servidores, alcançando-os na inatividade, é dado do regime financeiro público que demanda cuidado e atenção específicos, razão pela qual é um dos pressupostos da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da LRF).

170. Considerando que os recursos são limitados, em razão dos limites constitucionais ao poder de tributar do Estado, o aumento de gastos com pessoal pelos estados, Distrito Federal e mais de 5,5 mil municípios - pagos com recursos da União - gera, no outro lado, redução de receita disponível para fazer frente a outras despesas igualmente necessárias para a prestação de ações e serviços públicos de saúde.

171. Frise-se que, segundo a instrução da Semag que embasou o Relatório (itens 163-165) que fundamenta o Acórdão 2.444/2016-TCU-Plenário (itens 163, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, do total de despesas realizadas diretamente pelo Ministério da Saúde em 2015, 55,31% referem-se a 'Outras Despesas Correntes' (R\$ 22,9 bilhões), assim distribuídos: material farmacológico (41%); programa de farmácia popular (11%); serviço médico-hospitalar odontológico e laboratoriais (5%), despesas que, somadas, representam 57% dos gastos executados no referido Grupo de Natureza de Despesa (GND 3).

172. Como se pode observar, a implementação da política de saúde não se efetiva apenas pelo gasto de pessoal, sendo essencial a disposição de mecanismos de controle que possam, de fato, evitar que a totalidade dos recursos federais seja absorvida por despesa com pessoal gerada à revelia e sem qualquer controle por parte da União.

173. Não por outra razão, se por um lado o art. 22 da Lei Complementar 141/2012 permite a aplicação dos recursos federais no pagamento de despesas com pessoal, por outro o art. 27 do mesmo normativo exige a pactuação, para que o ente transferidor (União, por exemplo) disponha de salvaguardas necessárias para assegurar a implementação das ações visando ao alcance dos objetivos da política nacional de saúde.

174. Sabe-se que a permissividade com a geração de despesas de pessoal pelos entes subnacionais - gastos que integram a classe de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 17 da LRF) - está na raiz da crise fiscal dos estados e municípios, constituindo um dos fatores críticos para o controle do endividamento público, tema que preocupa esta Corte de Contas e os órgãos da área econômica pelas razões apontadas no Acórdão 1.084/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

175. Ao ponto que se chega, impende fazer dois questionamentos:

i) é do interesse da União ou do TCU possibilitar ou fomentar que o Congresso Nacional altere a legislação vigente para permitir que recursos federais transferidos aos entes subnacionais na modalidade fundo a fundo a título do PDDE Básico (para despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino), Pnae (para merenda escolar) e Pnate (para transporte escolar) também possam ser, de acordo com a conveniência e necessidade dos entes beneficiários (estados, Distrito Federal e municípios), destinados para pagamento de pessoal de servidores estaduais e municipais?

ii) é razoável os entes periféricos da Federação expandirem suas despesas com pessoal contando com os repasses federais previstos com as finalidades mencionadas, em prejuízo dos fins a que os programas efetivamente se destinam?

176. Por certo, a resposta para essas duas indagações é não. Na alínea 'k' do item 371 da instrução de peça 47, propõe-se à relatora que seja dada ciência à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal de que, na redação do projeto de lei que vier a 'regulamentar o Sistema Nacional de Educação, à exemplo do que já consta do art. 22 da Lei Complementar 141/2012, existe a necessidade de se definir com clareza a natureza jurídica e a classificação das transferências destinadas aos programas educacionais suplementares universais'.

177. Assim sendo, a decisão jurisprudencial ou legislativa que trilhar esse caminho poderá ser utilizada em momento de crise para justificar a destinação de recursos federais para pagamento de pessoal, criando ambiente fértil para pressões políticas com vistas a transferir para a União o ônus do desajuste fiscal de estados e municípios, à exemplo do que se fez por meio das Leis Complementares 148/2014 e 159/2016, cujos riscos foram apontados por esta Corte de Contas em audiências públicas no Congresso Nacional e no Acórdão 2.186/2013-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo.

178. Entende-se que, sem uma contextualização adequada, em que sejam esclarecidos os reais propósitos do art. 22 da Lei Complementar 141/2012, revela-se extremamente temerário qualquer tipo de recomendação ou sinalização de qualquer outra natureza que possa parecer uma defesa de extensão dos mesmos conceitos do comando em questão para transferências da educação que têm propósitos completamente distintos aos programas de saúde.

179. A medida proposta na alínea 'b' do item 371 da peça 47 também afeta o principal instrumento de correção de rumo da política fiscal, que é o contingenciamento. Rotular despesas que não decorrem de obrigação incondicional da União como despesas obrigatórias - apenas para racionalizar o processo de prestação de contas - pavimenta um caminho perigoso que pode, facilmente, tornar todo orçamento impermeável aos instrumentos previstos na LRF para assegurar o equilíbrio das contas públicas e, no caso de descontrole como o que se verifica a partir de 2014, promoção do ajuste fiscal.

180. Ao longo das duas últimas décadas, também não foram poucas as demandas enfrentadas por este Tribunal para conferir a determinadas despesas de órgãos ou entidades o conceito de transferência ou despesa obrigatória, de forma a afastar a incidência e o alcance do instituto do contingenciamento ou das exigências (condicionantes) do art. 25 da LRF para realização de transferências voluntárias. Cite-se, a título de exemplo, o Acórdão 2.271/2006-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo.

181. A constatação de uma margem restrita da base contingenciável dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União já se revela um dos maiores desafios para cumprimento das regras do 'Novo Regime Fiscal', o que torna a indagação mais preocupante a proposta de revisão da jurisprudência consolidada por esta Corte de Contas quanto à natureza jurídica das transferências intergovernamentais realizadas pelo FNDE objeto da presente Representação.

182. Outra preocupação é que a tese concebida para racionalizar as prestações de contas das transferências realizadas pelo FNDE apresenta potencial elevado de ser utilizada por outros órgãos e entidades não apenas para racionalizar prestações de contas, mas para driblar o contingenciamento e as condicionantes constitucionais e fixadas pelo art. 25 da LRF.

183. É importante ressaltar que o trabalho realizado pelo GT não aponta o contingenciamento ou as condicionantes para realização de transferências voluntárias como fatores críticos para a implementação do PDDE, Pnae e Pnate. Isso porque tais programas figuram na LDO em demonstrativo que descreve não apenas as despesas que decorrem de obrigação incondicional para a União (à exemplo da despesa de pessoal, transferências de FPE, FPM, IPI-Exportação, CIDE, Royalties e os repasses do mínimo de saúde, complementação do Fundeb e cota do salário educação), como também despesas que, pela conveniência e

discricionariedade do Poder Executivo e/ou do Congresso Nacional, são contempladas pela ressalva prevista no § 2º do art. 9º da LRF, que assim dispõe:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, **limitação de empenho** e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

...

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam **obrigações constitucionais e legais do ente**, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, **e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias**. (grifamos)

184. Também convém anotar que, o fato de a despesa figurar no Anexo da LDO referente a despesas não contingenciáveis em determinado exercício, não significa que tais despesas constituam obrigação incondicional da União ou que não possam ser alcançadas pela base contingenciável em outro exercício.

185. Aliás, o sentido jurídico da ressalva é, exatamente, estender - segundo a circunstância fiscal de cada exercício financeiro - a prerrogativa do não contingenciamento para despesas que, embora relevantes, não sejam revestidas dos pressupostos jurídicos que caracterizam obrigações incondicionais para o ente da Federação.

186. As despesas com ações e serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino podem ser contingenciadas em valores que excederem os respectivos mínimos constitucionais. Não se pode extrair do art. 9º da LRF vedação absoluta para contingenciar qualquer parcela de despesas de educação e saúde previstas no orçamento da União.

187. Deve-se anotar que a leitura correta do art. 28 da Lei Complementar 141/2012 é no sentido de proibição para o contingenciamento da parcela que constitui o mínimo constitucional do exercício. Em 2017, por exemplo, o valor mínimo a ser aplicado pela União correspondeu a R\$ 109,1 bilhões, tendo sido executado efetivamente em ASPS o montante de R\$ 114,7 bilhões. Pelo comando em referência, poderia a União ter contingenciado ASPS no valor de até R\$ 5,6 bilhões.

188. Outro aspecto que merece observação para subsidiar a discussão diz respeito às condicionantes e às exigências para realização de transferências voluntárias, cuja realidade não sinaliza qualquer óbice para a implementação dos programas aludidos nos presentes autos.

189. Tal assertiva se funda no art. 25, § 3º da LRF, uma vez que, mesmo que o ente da Federação não cumpra as condicionantes previstas no § 1º do mesmo artigo, ainda assim poderá receber transferências voluntárias para educação, saúde e assistência social, com exceção da vedação constitucional de pagar pessoal com recursos de tais transferências, elencada no rol de exigências constitucionais que precisam ser observadas mesmo pelas áreas de educação e saúde (art. 167, inciso X).

190. Isso demonstra que os programas implementados pelo FNDE não sofrem com solução de continuidade como ocorre com diversas outras políticas públicas essenciais em função de medidas restritivas e corretivas que precisam adotadas para assegurar o equilíbrio fiscal.

191. As propostas transcritas nas alíneas 'b' e 'k' do item 371 da peça 47 apresentam, neste particular, elevado risco moral para a política fiscal, na medida em que pavimentam atalhos para formulação de pleitos semelhantes por órgãos e entidades responsáveis pela implementação de outras políticas públicas consideradas meritórias e importantes para a promoção da cidadania.

192. A proposta para que o Congresso Nacional legisle de forma a reproduzir a regra do art. 22 da Lei Complementar 141/2012, por ocasião da regulamentação dos programas de educação sob análise (Pnae, Pnate e PDDE Básico), amplia o risco moral no plano legislativo, uma vez que a ideia pode, além de desvirtuar os objetivos dos programas mencionados, passar a incorporar outros projetos de lei instituidores de programas federais, disseminando a via de escapismo para diversas outras políticas públicas instituídas por leis ordinárias que não criam, na essência, hipótese de obrigação incondicional para a União.

193. Em razão desses desdobramentos previsíveis e preocupantes sob a ótica fiscal, não se pode desconsiderar que a União entra no quinto ano de deterioração do seu quadro fiscal, realidade que produz reflexo nos entes subnacionais. Não há condições fiscais mínimas para a União assumir ou fomentar a expansão de despesas de pessoal pelos entes subnacionais, quando o déficit primário no exercício de 2017 fechou em R\$ 118 bilhões, com uma dívida pública que supera 80% do PIB.

194. Nesse sentido, entende-se que o Tribunal deve manter a jurisprudência histórica sobre a classificação das transferências referentes aos programas educacionais tratados nestes autos, não acolhendo as propostas formuladas nas alíneas 'b' e 'k' do item 371 relativo à proposta de encaminhamento da peça 47.

### **III.7. Objetivo do TC 041.865/2012-0 (Lei Complementar nº 141/2012)**

195. Não obstante a Semag não ter participado da discussão no âmbito do GT instituído pela Segecex, nota-se que parte substancial dos conceitos desenvolvidos na instrução acostada no TC 041.865/2012-0 (peça 60) - incorporada aos presentes autos (peça 56) - foi utilizada para fundamentar algumas teses que merecem reflexão mais alargada, de forma a contemplar os possíveis impactos, em especial sobre a condução da política fiscal.

196. Trata-se de auditoria realizada pela Semag com a coparticipação da SecexSaúde em atendimento ao item 9.5 do Acórdão 5.367/2012-2ª Câmara, que apreciou o pedido de reexame interposto pelo Ministério da Saúde em face do Acórdão 4.926/2008-2ª Câmara.

197. No referido processo, o Ministério da Saúde defendeu que os recursos repassados aos entes subnacionais que não se referem a transferências voluntárias não estão sujeitos à fiscalização do TCU. Defendeu, ainda, que as unidades federadas só podem sofrer limitações em suas autonomias em casos estritamente previstos na Constituição, o que não incluiria a atuação das auditorias federais sobre as contas de estados e municípios.

198. Nessa esteira, o Ministério lançou a tese heterodoxa de que os recursos da União, quando são repassados aos entes subnacionais na forma de rateio, conforme previsto no art. 198, § 3º, II c/c o art. 36, § 1º, da Lei 8.080/1990, passariam a integrar os orçamentos desses entes da Federação e que, com base no art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei 4.320/1964, os recursos do SUS repassados por essa sistemática comporiam as receitas próprias desses entes. Alegou, ainda, que as contas dos convênios (transferências voluntárias), embora sejam fiscalizadas pelo TCU, devem ser julgadas pelos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, o que eliminaria um possível conflito de competência entre as Cortes de Contas.

199. A Serur, ao analisar o referido recurso, rebateu adequadamente os argumentos apresentados pelo Ministério da Saúde com fundamento na jurisprudência consolidada por este Tribunal a respeito da matéria, bem como na interpretação sistemática da Lei Fundamental e de suas normas infraconstitucionais.

200. Ao final, o Plenário do Tribunal concluiu por encaminhar o processo à Semag para avaliar a necessidade de adotar providências em relação à questão, uma vez que estava em curso nesta Unidade Técnica a execução do Levantamento de Auditoria (TC 012.762/2012-1; Acórdão 1.376/2015-TCU-Plenário), por meio do qual foi realizado acompanhamento da operacionalização da Lei Complementar 141/2012.

201. Em função das previsíveis repercussões da tese ventilada pelo Ministério da Saúde, a Semag empreendeu um exame amplo da questão sob o enfoque legal e econômico-fiscal. A análise teve como objetivo de demonstrar a competência deste Tribunal e demais órgãos de controle federais em fiscalizar os recursos do SUS transferidos com base no art. 198, § 3º, da CRFB e regulamentado pela Lei Complementar 141/2012, o que passa pela natureza jurídica dos repasses.

202. Diante da complexidade da matéria e dos reflexos que a interpretação dada pelo Ministério da Saúde poderia afetar as competências do TCU e demais órgãos de controle federais, além dos impactos sobre as normas gerais que regem as finanças públicas, a questão foi amplamente debatida com diferentes instituições e órgãos de controle, mediante realização de reuniões técnicas e encaminhamento da instrução preliminar à secretária-executiva do Ministério da Saúde, ao secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, à secretária de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, ao secretário Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, à procuradora-geral da Fazenda Nacional e ao consultor-geral da União da Advocacia-Geral da União.

203. Na oportunidade, foi solicitado que esses órgãos se manifestassem sobre a análise empreendida, em especial em relação aos possíveis desdobramentos de ordem fiscal, caso as transferências federais indicadas na Lei Complementar 141/2012 passassem, em tese, a ser consideradas receitas próprias dos entes subnacionais, à semelhança das transferências que alicerçam o pacto federativo fiscal. A questão também foi submetida aos Subprocuradores-Gerais da República titulares da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão da Procuradoria-Geral da República.

204. Com exceção do Ministério da Saúde, que não se manifestou nos autos, os demais representantes concordaram com a análise de mérito feita pela Semag, que propôs ao Tribunal firmar entendimento no sentido de que são de natureza federal as transferências da União realizadas com base nos arts. 17 e 22 da Lei

Complementar 141/2012, bem como com a competência dos órgãos federais para fiscalizar, processar e julgar as causas que envolvam tais recursos, conforme definido no art. 27 do mesmo Diploma.

205. Com base nessas manifestações, a Semag reforçou o entendimento de que são de natureza federal os recursos transferidos pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios com fundamento nos arts. 17, 18 e 22 da Lei Complementar 141/2012 e, portanto, são competentes as instituições e órgãos federais de controle para fiscalizar a aplicação desses recursos, e a Justiça Federal a competente para processar e julgar as causas envolvendo tais recursos, de forma consentânea com a jurisprudência vigente.

206. O Subprocurador-Geral de Contas, Paulo Soares Bugarin, se manifestou de acordo com a Semag. O mérito das questões tratadas na auditoria, entretanto, não foi apreciado pelo Plenário por decisão do relator, que determinou o arquivamento do processo mediante Despacho.

207. A matéria também foi amplamente discutida por um Grupo de Procuradores da República, que se manifestou pela natureza jurídica federal das transferências da União com base na obrigação criada pelo art. 198, § 3º, inciso II, da CRFB, regulamentado pela Lei Complementar 141/2012 (peça 57).

208. Como se vê, o histórico não aponta para possibilidade de adotar o arranjo jurídico-constitucional dos repasses realizados em ASPS para as transferências intergovernamentais realizadas no âmbito do FNDE, uma vez que os arranjos jurídico-constitucionais da implementação das políticas de educação e saúde, embora semelhantes, não guardam identidade plena.

209. Diferentemente de não contribuir para o objetivo almejado, as propostas contidas nas alíneas 'b' e 'k' do item 371 da proposta de encaminhamento formulada pela SecexEducação podem gerar impacto econômico-fiscais de elevada relevância constitucional e legal que não foram considerados pelo GT instituído pela Segecex e pela instrução de mérito realizada pela referida Unidade Técnica.

#### IV. CONCLUSÃO

210. Os presentes autos têm por objetivo avaliar a gestão da prestação de contas de recursos transferidos pelo FNDE (PDDE Básico, Pnae e Pnate) aos entes periféricos da Federação com vistas ao alcance de maior racionalidade no processo de prestação de contas.

211. A análise empreendida pela SecexEducação propõe a reforma da jurisprudência consolidada por esta Corte de Contas no sentido de que a entrega dos recursos para os programas mencionados deve ser classificada a título de transferência voluntária.

212. Para tanto, traça-se um paralelo entre as transferências do PDDE Básico, Pnae e Pnate com as transferências e repasses decorrentes de determinações constitucionais explícitas que geram para União **obrigação incondicional inequívoca**, à exemplo da complementação federal ao Fundeb, das cotas do salário educação e dos repasses federais decorrentes da distribuição de parte do mínimo constitucional que a União deve aplicar em saúde, segundo critérios exigidos pela própria CRFB e regulamentados pela Lei Complementar 141/2012.

213. A Semag, porém, diverge dos argumentos apresentados nos itens 14; 30; 39-104; 114; 302; 311; 359-361; e 367 da instrução da SecexEducação (peça 47).

214. A uma, porque obrigações incondicionais sobre matéria inserida na competência material comum dos entes da Federação autônomos é matéria que exige uma análise sistemática da Carta Política, sob pena de tornar o orçamento federal mais rígido do que se apresenta na atualidade, inviabilizando o cumprimento das metas fiscais (itens 73-135).

215. A duas, os arranjos previstos nas leis instituidoras do PDDE Básico, Pnae e Pnate refletem características próprias de transferências voluntárias consoante o disposto no art. 25 da LRF, com previsão de exigências - comuns em termos e convênios e instrumentos congêneres - que são inconcebíveis de serem aplicadas às transferências que decorrem de obrigação incondicional imposta à União (itens 34-68).

216. A três, eventual proposta de reformulação jurisprudencial com o escopo proposto, que tem elevado potencial de reduzir a força normativa de dispositivos cruciais da LRF, deve ser precedida de amplo debate no plano interno e com os órgãos e entidades da União direta e indiretamente afetados, em especial os órgãos responsáveis pela condução da política econômica (itens 152-194).

217. Em tais discussões devem ser consideradas possíveis repercussões orçamentárias e fiscais, assim como seus reflexos sobre a força normativa da Lei Complementar 101/2000, em razão dos riscos que podem advir de mudanças de entendimento dessa natureza. Cite-se, a título de exemplo preocupante no plano fiscal, o impacto sobre o resultado fiscal da União decorrente de decisões judiciais referentes à complementação federal ao Fundef que, segundo vem sendo divulgado pela imprensa nacional, pode superar a casa dos R\$ 132 bilhões (item 70).

218. Registre-se, por fim, que os riscos legislativo e judicial de pontos relevantes da política fiscal foram apontados no rol de ‘fatores críticos que impactam, ainda que de forma reflexa, a dívida pública federal e, por isso, precisam ser mensurados sob a ótica orçamentária, financeira e fiscal, cotejando seus reflexos sobre a trajetória da respectiva dívida no médio e longo prazo’ (item 173 e seguintes do Relatório que fundamenta o Voto condutor do Acórdão 1.084/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz).

#### V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

219. Em face do exame empreendido nestes autos, propõe-se a adoção das seguintes medidas por parte da relatora, Ministra Ana Arraes:

a) admitir nos presentes autos o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), na condição de *amicus curiae*, tendo em vista que o tema de fundo trata de questão relativa às prestações de contas a serem realizadas pelos gestores dos sistemas de ensino, alcançando, de forma direta, os representados pela entidade, e consoante o Enunciado assentado no Acórdão 1.659/2016-TCU-Plenário (relatora Ministra Ana Arraes);

b) preliminarmente, encaminhar os autos ao Ministério Público junto ao TCU para manifestação, com base nos incisos I e II do art. 81 da Lei 8.443/1992, c/c os incisos I e III do art. 62 do Regimento Interno do TCU, tendo em vista os conflitos de densa relevância constitucional e legal entre os posicionamentos de duas Unidades Técnicas da Secretaria-Geral de Controle Externo;

c) no mérito, manter o entendimento de que as transferências federais decorrentes dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico, regulamentados, respectivamente, pelas Leis 11.947/2009 e 10.880/2004, devem ser classificadas a título de **transferência voluntária**, em razão do caráter discricionário que permeia a despesa e dos fundamentos que embasam a divergência consignada nesta instrução em relação à abordagem tratada nos itens 14; 30; 39-104; 114; 302; 311; 359-361 e 367 da instrução prévia (peça 47) e, ainda, da necessidade de avaliação mais aprofundada no plano interno e junto aos órgãos e entidades da União direta e indiretamente afetados, notadamente os órgãos responsáveis pela condução da política econômica, com destaque para os aspectos orçamentários e fiscais e seus reflexos sobre a força normativa da Lei Complementar 101/2000;

d) em decorrência do entendimento enunciado no item anterior, **divergir** da proposta de encaminhamento formulada nos termos da alínea ‘k’ da instrução prévia (item 371, peça 47), sobre a necessidade de se revisitar, no plano legislativo, a natureza jurídica e a classificação das transferências destinadas aos programas educacionais suplementares em moldes análogos ao que dispõe o **art. 22 da Lei Complementar 141/2012**, cuja finalidade primordial do referido normativo é explicitar a possibilidade de aplicação em **despesa de pessoal** de recursos repassados pela União por força e de acordo com os critérios exigidos pelo art. 198, § 3º, inciso II da CRFB, cujas premissas não se compatibilizam com os objetivos dos programas educacionais tratados nestes autos, tornando-se, por conseguinte, desnecessário dar ciência às comissões do Congresso Nacional acerca deste ponto específico.”

3. Em seguida, o Ministério Público junto ao TCU, representado pelo procurador Rodrigo Medeiros de Lima, assim se manifestou (peça 63):

“Trata-se de representação instaurada em função de determinação do Plenário deste Tribunal com o objetivo de *‘identificar e recomendar medidas de racionalização, ganho de eficiência e melhoria da expectativa de controle do processo de prestação e de análise de contas de programas geridos pelo FNDE, propondo, naquilo que couber, alterações no âmbito regulamentar e legal’* (item 11 da instrução à peça 47).

2. A motivação do trabalho realizado pela unidade técnica se deu pelo fato de o FNDE estar enfrentando, nesses últimos anos, dificuldades operacionais na gestão das prestações de contas da aplicação das transferências aos entes subnacionais no âmbito de programas educacionais geridos pela autarquia, com recorrente aumento do estoque de processos sem análise conclusiva.

3. A Controladoria Geral da União, em recentes auditorias de gestão realizadas no FNDE, a exemplo do Relatório 201407023, apontou que o aumento do passivo de prestações de contas sem análise tem sido o principal problema de gestão enfrentado pela entidade nos últimos anos.

4. Considerando que foram priorizadas as transferências com maior potencial de impacto na otimização e racionalização da instrução e análise das contas prestadas anualmente ao FNDE, o escopo deste trabalho restringiu-se às transferências relativas aos seguintes programas de educação suplementar: Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate), e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE Básico), os quais, se excluídas as transferências constitucionais do salário educação e a complementação do Fundeb, responderam, no exercício de 2016, por 72% dos créditos

liquidados pela Unidade Gestora FNDE 153173 nas modalidades de aplicação 30, 32, 40, 42 e 50 (R\$ 5,30 bilhões).

5. Inicialmente, antes de adentrar no objetivo maior do presente processo, a SecexEducação discutiu sobre a natureza jurídica e a classificação das transferências federais realizadas pelo FNDE no âmbito dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico, sugerindo, ao final, que o TCU firmasse entendimento de que tais transferências sejam classificadas como legais, **obrigatórias** e vinculadas (do tipo ‘automáticas’ – cf. peça 47, p. 9/10), com vistas a racionalizar as prestações de contas. Tal entendimento está fundamentado na analogia feita pela unidade técnica entre essas transferências com os repasses realizados no âmbito da saúde por previsão expressa na Constituição Federal (artigo 193, § 3º, inciso II).

6. Para a unidade instrutiva, o atual entendimento deste Tribunal de que os repasses de recursos do Pnae, Pnate e PDDE Básico são feitos via ‘transferências voluntárias’ tem impactos estruturantes na busca pela racionalização do processo de prestação e análise de contas desses programas. Segundo a SecexEducação:

não as entender como ‘transferências legais’ e, portanto, não as excetuar dos regramentos estanques e condicionantes do Decreto 6.170/2007, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Portaria Interministerial 424/2016, naquilo que rege as ‘transferências voluntárias’, cria embaraços que comprometem a eficiência e agilidade que deve pautar o repasse, a execução, a prestação e a análise das contas desses programas. (item 44 da instrução à peça 47)

7. Quanto à avaliação do modelo atualmente utilizado pelo FNDE no processo de tratamento e de análise das prestações de contas dos Pnae, Pnate e PDDE Básico, a unidade técnica identificou basicamente as seguintes oportunidades de melhoria, que foram objeto das várias recomendações propostas no item 371 da instrução à peça 47:

a) utilização de metodologia de tratamento de contas de forma seletiva e com base em matriz de risco. Sobre essa questão, a SecexEducação defende basicamente que:

(...) o FNDE precisa recorrer a uma metodologia de classificação de risco das prestações de contas recebidas, com base em tipologias predefinidas e que venham a compor uma matriz de risco. Do contrário, sem essa priorização, perpetuar-se-á a situação atual do elevado e crescente passivo, em que se cobra do FNDE que todas as contas tenham que ser analisadas, independente de um conhecimento prévio quanto ao seu nível de criticidade/risco. (item 121 da instrução à peça 47).

b) utilização da tecnologia da informação (TI) para dar celeridade e eficiência ao processo, tanto no que diz respeito à adoção de medidas para a solução do passivo de contas sem análise conclusiva quanto ao exame e tratamento inicial das futuras contas que vierem a dar entrada no FNDE; e

c) desenvolvimento de ações continuadas destinadas a criar capacidades e qualificar as condições de atuação das instâncias de controle local, o que, por consequência tenderia a contribuir para a maior confiabilidade das informações prestadas pelos conselheiros no Sigecon (Sistema de Gestão de Conselhos) e a sua apropriação como fonte válida de formação de juízo no preenchimento da matriz de risco.

8. Em despacho à peça 54, diante das possíveis repercussões da proposta de encaminhamento mencionada no parágrafo 5º deste parecer sobre o exame das Contas de Governo e sobre outros trabalhos de avaliação global da atuação do Governo Federal, a relatora encaminhou os autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) para pronunciamento acerca dessa questão.

9. A Semag, por sua vez, divergiu do entendimento da SecexEducação no que tange à natureza jurídica e à classificação das transferências federais realizadas pelo FNDE no âmbito dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico. Para a Semag, o TCU deve manter o entendimento de que as transferências federais decorrentes dos aludidos programas devem ser classificadas a título de transferência voluntária, em razão do caráter discricionário que permeia a despesa e dos seguintes fundamentos sustentados na instrução à peça 58:

214. (...) obrigações incondicionais sobre matéria inserida na competência material comum dos entes da Federação autônomos é matéria que exige uma análise sistemática da Carta Política, sob pena de tornar o orçamento federal mais rígido do que se apresenta na atualidade, inviabilizando o cumprimento das metas fiscais (itens 73 a 135).

215. (...) os arranjos previstos nas leis instituidoras do PDDE Básico, Pnae e Pnate refletem características próprias de transferências voluntárias consoante o disposto no art. 25 da LRF, com previsão de exigências – comuns em termos e convênios e instrumentos congêneres – que são inconcebíveis de serem aplicadas às transferências que decorrem de obrigação incondicional imposta à União (itens 34-68).

216. (...) eventual proposta de reformulação jurisprudencial com o escopo proposto, que tem elevado potencial de reduzir a força normativa de dispositivos cruciais da LRF, deve ser precedida de amplo debate no plano interno e com os órgãos e entidades da União direta e indiretamente afetados, em especial os órgãos responsáveis pela condução da política econômica (itens 152-194).

10. A Semag ressaltou que o entendimento da SecexEducação em questão, diante do elevado risco de efeito multiplicador para outras políticas públicas relacionadas à promoção de outros direitos sociais, produz, de forma reflexa, o esvaziamento do conteúdo normativo dos artigos 9º, que estabelece mecanismos de correção da execução orçamentária para garantir o cumprimento das metas fiscais (contingenciamento), e 25, que prevê exigências indutoras da gestão fiscal responsável (condicionantes para recebimento das transferências voluntárias) da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os quais são considerados eixos para o equilíbrio das finanças públicas. Destacou, ainda, que a alteração de entendimento proposta pode trazer impactos fiscais que não teriam sido devidamente mensurados e mitigados pela SecexEducação, além de consequências negativas para o exercício das competências dos órgãos e instituições federais para fiscalizar, processar e julgar as causas envolvendo tais recursos, tendo em vista que não são raras as investidas judiciais, extrajudiciais e legislativas para tentar afastar a competência de órgãos e instituições federais de controle e do Poder Judiciário federal para exercer o controle das transferências intergovernamentais realizadas pela União.

11. Em face da divergência de entendimentos acerca da matéria sob análise entre as duas unidades instrutivas, a Semag propôs, preliminarmente, que os autos fossem encaminhados ao Ministério Público de Contas da União para manifestação, que foi acolhida pela relatora em despacho de peça 61.

\*\*\*

12. Este representante do Ministério Público de Contas da União manifesta-se de acordo com o entendimento da Semag no sentido de que a jurisprudência do TCU deve permanecer no sentido de que as transferências realizadas por meio do Pnae, Pnate e PDDE Básico sejam classificadas como voluntárias, sem prejuízo de tecer as considerações a seguir.

13. Verifica-se que a proposta da SecexEducação de alteração da jurisprudência do TCU com vistas a modificar a natureza jurídica e a classificação das transferências dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico – de voluntária para obrigatória – fundamenta-se na analogia entre tais transferências com os repasses realizados no âmbito da saúde por previsão expressa no artigo 198, § 3º, inciso II, da Constituição Federal.

14. A Semag, ao longo de sua instrução à peça 58, demonstrou as implicações dessa proposta e os riscos de natureza fiscal associados, concluindo que:

39. O arranjo jurídico-constitucional vigente não permite aplicar, por analogia, a legislação e o entendimento empreendido por esta Unidade Técnica no exame da natureza jurídica dos repasses originários de mandamento constitucional que impõe a distribuição de parcela do mínimo de saúde da União com as transferências intergovernamentais dos três programas implementados pelo FNDE. (item 39 da instrução)

15. Ainda segundo a Semag, conforme afirmado no item 41 da instrução à peça 58:

41. Se alguma simetria pode ser extraída das transferências intergovernamentais de educação e saúde, esta ocorre entre a transferência do salário educação e a complementação federal ao Fundeb de um lado e os repasses provenientes da distribuição de parte do mínimo de saúde da União de outro. Tais hipóteses constituem, de forma inequívoca, obrigação incondicional imposta à União pela via constitucional, sem que se perca a natureza federal do recurso.

16. Conforme bem demonstrou a Semag e consoante a análise exposta nos parágrafos seguintes deste parecer, não há, na configuração legal definida para o Pnae, PDDE Básico e Pnate, qualquer semelhança com os pressupostos jurídicos que definem a natureza das transferências obrigatórias referentes à complementação federal ao Fundeb, ao salário educação e à distribuição aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de parcela do mínimo de saúde a que a União está obrigada a aplicar anualmente.

17. De acordo com o previsto no artigo 23, inciso V, da Constituição Federal (CF), a promoção dos meios de acesso à educação é uma das competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O parágrafo único do referido artigo prescreve que caberá à lei complementar fixar normas de **cooperação** entre os entes federados para o exercício das competências comuns ali citadas.

18. Ressalta-se que esta Corte de Contas já se manifestou, a exemplo dos Acórdãos 1.631/2006 e 2.368/2013, ambos do Plenário, no sentido de que a expressa menção ao termo ‘cooperação’ no parágrafo único do artigo 23 da CF impede que se atribua às ‘competências comuns’ o sentido de obrigação incondicional. Além disso, o artigo 30, inciso VI, da CF estabelece, entre as competências dos Municípios, a

de manter, com a **cooperação** técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.

19. Por oportuno, transcreve-se a seguir trecho do voto condutor do Acórdão 1.631/2006-Plenário no sentido de que a ‘competência comum’ de que trata o **caput** do artigo 23 da CF não deve ser interpretada como ‘obrigação incondicional’ da União:

**O fato de a União ser corresponsável não lhe cria a obrigação de empreender ações em conjunto com outros responsáveis de forma incondicional.** Aliás, presente o fato de que, nos termos do caput do art. 18 da CF/1988, **os entes integrantes da República Federativa do Brasil são autônomos, a conclusão necessária é de que sua atuação em conjunto pressupõe necessariamente a cooperação, a colaboração, a reciprocidade, sem que um tenha supremacia sobre o outro.** Os pareceres em que se fundamentam as justificativas apresentadas findam por apresentar alegação que não se sustenta, ao argumentarem que não poderia a União obstar a transferência de recursos para implementar projetos culturais, sob pena de estar descumprindo obrigação constitucional. De pronto, cabe esclarecer que, no caso, não é isso que ocorre, já que a União, ao não efetuar os aportes de recursos com esteio nos dispositivos da LRF, o estará fazendo dentro dos limites de sua autonomia fixados na referida lei, que decorre diretamente de comando constitucional. Haveria descumprimento de obrigação por parte da União, aí sim, caso deixasse ela de observar as exigências da LRF. (destaques acrescidos)

20. A definição de transferência voluntária está estabelecida no **caput** do artigo 25 da Lei Complementar 101/2000 da seguinte forma:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou outros destinados ao Sistema Único de Saúde’.

21. A partir do supramencionado dispositivo, a transferência obrigatória pode ser definida, por exclusão, como sendo a entrega de recursos correntes ou de capital que decorra de determinação ou imposição constitucional ou legal.

22. No entanto, conforme este Tribunal de Contas já se pronunciou no âmbito do Acórdão 2.368/2013-Plenário, o fato de a transferência obrigatória ser caracterizada pela existência de ‘determinação constitucional ou legal’ *‘não significa dizer que toda e qualquer transferência prevista em lei deve ser tida como obrigatória ou incondicional. Mesmo porque, se assim o fosse, inexistiriam transferências voluntárias, dado que a realização de qualquer despesa pública depende de previsão em lei’* (parágrafo 23 do referido acórdão).

23. Assim, nem toda transferência prevista em lei é obrigatória, havendo que se perquirir quanto à efetiva obrigatoriedade da transferência de recursos para o atendimento da finalidade indicada, exercício que deve ser norteado pela distribuição de competências materiais que alicerçam o pacto federativo no plano constitucional e outras previsões que gerem **obrigação incondicional para a União**, a exemplo das transferências intergovernamentais a título de cooperação financeira realizadas com amparo nos artigos 198, § 3º, inciso II, 211, § 1º, e 212, §§ 5º e 6º, da Constituição Federal. Compartilha-se do entendimento desta Corte de Contas esposado nos Acórdãos 1.631/2006 e 2.638/2013, ambos do Plenário, de que o texto constitucional, quando pretendeu referir-se às transferências obrigatórias, o fez de forma expressa, a exemplo dos mencionados artigos e ao tratar, em seu artigo 159, das receitas tributárias entregues pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios. No âmbito das mencionadas deliberações, o TCU concluiu que o fator determinante para que se possa diferenciar a transferência obrigatória da transferência voluntária é a imposição de exigência por parte do ente concedente – no caso, a União – para a realização do repasse dos recursos.

24. Os programas sob exame (Pnae, Pnate e PDDE Básico) são exemplos de transferências previstas em lei que não possuem natureza obrigatória, visto que as leis 11.947/2009, que dispõe sobre o Pnae e o PDDE Básico, e a 10.880/2004, que institui o Pnate, fixam exigências mínimas típicas da essência de uma transferência voluntária, além de autorizarem a suspensão dos repasses pelo FNDE, na hipótese de Estados, Distrito Federal e Municípios não as cumprirem, conforme dispositivos transcritos a seguir:

Lei 11.947/2009

Art. 20. Fica o FNDE autorizado a suspender os repasses dos recursos do PNAE quando os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios:

I – não constituírem o respectivo CAE ou deixarem de efetuar os ajustes necessários, visando ao seu pleno funcionamento;

II – não apresentarem a prestação de contas dos recursos anteriormente recebidos para execução do PNAE, na forma e nos prazos estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE;

III – cometerem irregularidades na execução do PNAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

§ 1º Sem prejuízo do previsto no caput, fica o FNDE autorizado a comunicar eventuais irregularidades na execução do PNAE ao Ministério Público e demais órgãos ou autoridades ligadas ao tema de que trata o Programa.

§ 2º O restabelecimento do repasse dos recursos financeiros à conta do PNAE ocorrerá na forma definida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

(...)

Art. 26. As prestações de contas dos recursos recebidos à conta do PDDE, a serem apresentadas nos prazos e constituídas dos documentos estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE serão feitas:

(...)

§ 2º Fica o FNDE autorizado a suspender o repasse dos recursos do PDDE nas seguintes hipóteses:

I – omissão na prestação de contas, conforme definido pelo seu Conselho Deliberativo;

II – rejeição da prestação de contas;

III – utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do PDDE, conforme constatado por análise documental ou de auditoria.

Lei 10.880/2004

Art. 5º (...)

§ 1º Fica o FNDE autorizado a suspender o repasse dos recursos do PNATE nas seguintes hipóteses:

I – omissão na prestação de contas, conforme definido pelo seu Conselho Deliberativo;

II – rejeição da prestação de contas;

III – utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do Programa, conforme constatado por análise documental ou de auditoria.

(...)

25. Assim, os aportes federais de recursos para educação, por meio do Pnae, Pnate e PDDE Básico, consistem em transferências voluntárias, visto que são recursos transferidos a título de cooperação e mediante o atendimento de diversos requisitos impostos pelo ente concedente.

26. Como visto nos dispositivos supratranscritos e nos artigos 8º da Lei 11.947/2009 e 6º da Lei 10.880/2004, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão obrigados, nos programas sob exame, a prestar contas ao FNDE do total dos recursos recebidos. No âmbito dos três programas, os repasses são limitados ao montante de recursos disponíveis na Lei Orçamentária Anual (LOA) da União, conforme previsto nos artigos 5º da Lei 11.947/2009 e 2º, § 2º, da Lei 10.880/2004.

27. Segundo o disposto nos artigos 5º, § 4º, e 24 da Lei 11.947/2009 e 2º, § 2º, da Lei 10.880/2004, os critérios de alocação da dotação orçamentária federal são definidos da seguinte forma: a) no caso do Pnae, de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica pública de cada ente da federação, tendo como referência o censo escolar realizado pelo Ministério da Educação; b) quanto ao PDDE e ao Pnate, pelo Conselho Deliberativo do FNDE por meio de normas infralegais. Cumpre salientar que esses dispositivos não têm o condão de configurar a criação de obrigação incondicional para a União, pois, conforme afirmado pela Semag no item 46 da instrução à peça 58, *'tais dispositivos, apenas, reduzem a discricionariedade do gestor na distribuição dos recursos federais, o que poderia, perfeitamente, ser reproduzido a título de cláusula de convênio ou instrumento congênere para efetivar a transferência'*.

28. O § 1º do artigo 25 da LRF também estabelece exigências para a realização de transferências voluntárias de forma geral, quais sejam:

Art. 25 (...)

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei

I – existência de dotação específica;

II – (VETADO)

III – observância do disposto no inciso X do artigo 167 da Constituição;

IV – comprovação por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

- b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
- d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

29. Tais exigências, entretanto, não são aplicadas às transferências voluntárias referentes a ações de educação, saúde e assistência social em razão do constante do § 3º do supramencionado artigo, segundo o qual: *'Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social'*. Em relação a essa excepcionalidade prevista na LRF, a Semag, inclusive, aventou possível conflito de legalidade entre tal comando e as restrições previstas nas leis instituidoras dos programas sob análise (artigos 20 e 26, § 2º, da Lei 11.947/2009, e artigo 5º, § 1º, da Lei 10.880/2004. Todavia, conforme afirmou a Semag, *'este não é o objetivo dos presentes autos, cujo tema, pela complexidade que anuncia, merece ser discutido em oportunidade específica e em conjunto com os órgãos da área econômica do Governo Federal'*.

30. De qualquer forma, a interpretação do § 3º do artigo 25 da Lei Complementar 101/2000 é pacífica quanto à finalidade de evitar solução de continuidade no fornecimento de serviços vinculados às funções de governo de educação, saúde e assistência social, de forma a resguardar o bem estar dos cidadãos que seriam afetados pela falta de continuidade desses serviços fundamentais. No entanto, tal disposição legal não têm o condão de transformar a natureza jurídica das transferências relacionadas às mencionadas funções de governo de voluntárias para obrigatórias.

31. Deve-se ressaltar que não há previsão na CF que possibilite a suspensão de transferências efetivamente obrigatórias por razão de omissão ou rejeição de prestação de contas. A propósito, com exceção da regra prevista no artigo 160, parágrafo único, inciso II, da CF, que possibilita a União condicionar a entrega dos Fundos de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM) ao cumprimento do mínimo de saúde, as transferências que decorrem de obrigação incondicional da União não estão sujeitas a qualquer das restrições que possibilitem suspensão do repasse, tais como as definidas nas leis instituidoras dos Pnae, PDDE Básico e Pnate, transcritas no parágrafo 19 deste parecer.

32. Consoante bem observado pela Semag, neste quesito, reside uma das contradições da proposta da SecexEducação de reforma da jurisprudência do TCU, visto que *'o condicionamento da transferência à apresentação e aprovação da prestação de contas e à correção na aplicação do recurso de acordo com o objeto pactuado são pressupostos de transferência voluntária, não de transferência obrigatória'* (item 5 da instrução à peça 58) (destaque acrescido).

33. Cumpre realçar que os dispositivos das leis 10.880/2004 e 11.947/2009 mencionados nos parágrafos anteriores deste parecer apresentam nítidas previsões que refletem o conteúdo de cláusulas que, em geral, são constitutivas do termo de convênio, ajuste ou instrumento congênere. Segundo afirmado pela Semag, o poder executivo editou as *'Medidas Provisórias – que foram convertidas em lei – com a inclusão dessas condicionantes com vistas a racionalizar a pactuação dos referidos programas. Apenas isso.'* Dessa forma, o fato de os recursos de tais programas não serem repassados aos Estados, DF e Municípios por meio de convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênere (fundo a fundo, termo de compromisso, etc), não tem o condão de alterar a natureza 'voluntária' dessas transferências, visto que tais instrumentos traduzem tão somente o meio de se materializar a entrega de recursos.

34. À vista, portanto, do arranjo jurídico-constitucional vigente exposto nos parágrafos anteriores, conclui-se, em consonância com o entendimento da Semag, que não é possível alterar a natureza jurídica e a classificação das transferências referentes aos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico – de voluntária para obrigatória – com fundamento em analogia entre elas e os repasses realizados no âmbito da saúde por previsão do artigo 198, § 3º, inciso II, da CF. Por essa razão, este representante do Ministério Público de Contas da União manifesta-se de acordo com o encaminhamento de mérito proposto nas alíneas 'c' e 'd' da instrução da Semag à peça 58.

35. Em relação à avaliação do modelo atualmente utilizado pelo FNDE no processo de tratamento e de análise das prestações de contas dos Pnae, Pnate e PDDE Básico, este representante do Ministério Público de Contas da União, em face do percuciente trabalho realizado pela SecexEducação, entende que o encaminhamento proposto pela unidade técnica no item 371 da instrução à peça 47 é oportuno para o alcance do objetivo da presente representação, com exceção das alíneas 'b' e 'k', que dizem respeito à questão sobre a natureza jurídica e à classificação das transferências destinadas aos programas educacionais suplementares universais.

36. Por fim, pelas razões expostas pela Semag nos itens 9 a 18 da instrução à peça 58, que estão em consonância com a jurisprudência deste Tribunal de Contas, anui-se também à proposta constante da alínea ‘a’ do item 219 da referida instrução no sentido de admitir nos presentes autos o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), na condição de **amicus curiae**.”

4. No retorno dos autos ao meu gabinete, constatei estar pendente de resposta pedido formulado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação para sua admissão neste feito na condição de *amicus curiae*. Por avaliar a possibilidade de contribuição desse conselho para qualificação da decisão desta Corte de Contas, dado seu conhecimento sobre o tema tratado nos autos, bem como sua importância como elo entre os estados e o FNDE, deferi esse pedido e autorizei que o Consed apresentasse documentos e informações.

5. A Secretaria de Controle Externo da Educação, após avaliar as informações apresentadas pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação, elaborou instrução nos seguintes termos (peças 79 e 80):

#### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação instaurada por determinação do Plenário deste Tribunal a fim de analisar a gestão da prestação de contas de recursos descentralizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e propor medidas com vistas a dotar o processo de maior racionalidade e eficiência.

#### HISTÓRICO

2. Em 23/9/2016, por meio da Portaria TCU 237, foram designados três auditores da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) para compor Grupo de Trabalho (GT) responsável pela fase inicial de levantamento (peça 4), oportunidade em que foi elaborada a primeira instrução abordando o modelo de transferência de recursos no FNDE, as ações propostas pela entidade em decorrência do Acórdão 7790/2015–TCU–1ª Câmara, o desenvolvimento do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Sigpc) e o detalhamento do plano de trabalho para dar cumprimento ao que trata esta representação (peça 15).

3. A SecexEducação submeteu o plano de trabalho à apreciação da Ministra Ana Arraes (peça 17), relatora do processo, que, por meio de Despacho de 9/12/2016 (peça 20), autorizou o prosseguimento dos trabalhos. Em atendimento ao art. 6º da Portaria TCU 237/2016, o plano proposto foi também submetido à Presidência, com parecer prévio da Segecex, que o aprovou em 9/12/2016 (peça 14, TC 033.905/2016-9).

4. A Ordem de Serviço Segecex 4, de 13/3/2017, constituiu novo GT para dar continuidade ao processo de representação e executar o plano de trabalho aprovado (peça 22). Na fase de planejamento, a composição do GT contou com quatro auditores em dedicação exclusiva: dois da SecexEducação; um da Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde); e um da Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo (SGI). Na fase de execução e relatório o GT foi composto por dois auditores da SecexEducação.

5. O relatório final composto pelo GT consta na peça 47. Entretanto, diante dos amplos assuntos tratados neste caso, a relatora Ministra Ana Arraes encaminhou os autos para manifestação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) (peça 54). A Semag pronunciou-se em instrução constante na peça 58.

6. Neste ínterim, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) solicitou o ingresso neste processo como *amicus curiae*, tendo em vista os supostos reflexos negativos que possam ser causados aos secretários e ex-secretários estaduais de educação pela apreciação tardia das prestações de contas (peça 51).

7. Por meio de despacho da relatora Ministra Ana Arraes (peça 65), foi deferido o ingresso do Consed como *amicus curiae*, com a aplicação subsidiária do art. 138, do Código de processo civil, autorizando sua manifestação no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência da comunicação.

8. O Conselho apresentou sua manifestação em 18/6/2019 (peça 70) e, diante dos argumentos trazidos, a relatora determinou a manifestação desta Unidade Técnica para análise do pedido formulado pelo Conselho.

#### EXAME TÉCNICO

9. Em sua manifestação (peça 70), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) alega que muitos gestores e ex-gestores tomam ciência dos resultados de análises de prestações de contas de convênios executados há mais de dez anos.

10. Em decorrência disso, muitos responsáveis são cientificados que devem tomar providências para envio de documentos ou devolução de recursos desses convênios, formando um cenário de insegurança jurídica e inviabilizando a defesa dos gestores.

11. O Conselho aduz ainda sobre os princípios aplicáveis na administração pública, mormente nos processos administrativos, cuja celeridade deve ser observada. Alega não ser razoável a punição de gestores após grande lapso temporal.
12. Traz à análise a Lei 9.784/99 e seu artigo 49 que estabelece o prazo de trinta dias para a administração pública decidir em processos administrativos, bem como cita o art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, o qual prevê o princípio da razoável duração do processo.
13. O Consed destaca ainda que:  
(...) o ordenamento jurídico brasileiro não coaduna com a insegurança jurídica, não ampara a tese da imprescritibilidade e tampouco admite que um Ente Federado ou um ex-gestor de Órgão conveniado fique vulnerável ou tenha que assumir ônus em razão de dificuldades operacionais e/ou atrasos ocorridos no âmbito do órgão federal concedente – FNDE.
14. Alicerçado por esses argumentos, o Conselho requer que ‘sejam arquivados e julgados sem mérito todos os processos que tramitam há mais de 5 (Cinco) anos por falta de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fulcro no art. 212 do RITCU’.
15. A título prefacial, cabe esclarecer que, a figura do *amicus curiae* é admitida excepcionalmente nos processos de controle externo, por decisão do relator, e com a aplicação subsidiária do art. 138, do Código de processo civil.
16. Conforme destacado no Despacho da relatora (peça 65), ‘o ‘amigo da corte’ não é parte e não tem legitimidade para interposição de recursos, ao contrário do interessado (arts. 144 a 146 do Regimento Interno do TCU), em processos de controle externo (acórdão 2.881/2013 – Plenário)’.
17. O Despacho citou ainda jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que definiu o *amicus curiae* como:  
(...) um colaborador da Justiça que, embora possa deter algum interesse no desfecho da demanda, não se vincula processualmente ao resultado do seu julgamento. É que sua participação no processo ocorre e se justifica, não como defensor de interesses próprios, mas como agente habilitado a agregar subsídios que possam contribuir para a qualificação da decisão a ser tomada pelo Tribunal. A presença de *amicus curiae* no processo se dá, portanto, em benefício da jurisdição, não configurando, conseqüentemente, um direito subjetivo processual do interessado (ADI 3460-ED, rel. min. Teori Zavascki, Plenário, DJe de 11.03.2015).
18. O pedido do Conselho para ingressar no processo na condição de *amicus curiae* (peça 51) demonstrou a intenção de contribuir com sugestões para o aprimoramento dos processos de prestações de contas, diante dos efeitos negativos que os Secretários e ex-secretários sofrem pela demora na análise dessas prestações de contas.
19. Nessa senda, a relatora Ministra Ana Arraes deferiu o ingresso do Consed, considerando que o ‘conhecimento do Conselho Nacional de Secretários de Educação sobre o tema tratado nos autos, bem como sua importância como elo entre os estados e o FNDE, possa contribuir para qualificação da decisão desta Corte’.
20. Não obstante, a manifestação do Conselho baseou-se somente nos problemas causados aos gestores e ex-gestores pela demora na apreciação das prestações de contas, aduzindo que os processos em tramitação há mais de cinco anos fossem arquivados (peça 70).
21. Este pedido ultrapassou os poderes concedidos à figura do *amicus curiae*, sem apresentar informações que pudessem contribuir para a decisão desta Corte. Iniciou uma demanda nos autos inapropriada ao escopo tratado nesta representação, por ser uma consequência da gestão ineficiente do estoque dos processos de prestações de contas do FNDE.
22. No tocante ao ressarcimento ao erário, é pacífico o entendimento de que os processos do TCU enquadram-se na exceção prevista no art. 37, § 5, da Constituição Federal, o qual prevê a imprescritibilidade das ações de ressarcimento. Nessa senda, foi proferida a Súmula TCU 282: ‘As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis’.
23. No mesmo sentido, o Acórdão 374/2017-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas, adotou a seguinte tese: O instituto da prescrição nos processos do TCU obedece ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no que tange ao ressarcimento do prejuízo, e ao art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), no que se refere à pretensão punitiva. Assim, quanto ao débito, a ação é imprescritível, e quanto à aplicação de sanções, ela prescreve em dez anos a contar da data de ocorrência das irregularidades.
24. Outrossim, em casos nos quais resta evidenciada ausência de prejuízo ao direito de defesa, a jurisprudência desta Corte tem reiterado que o art. 6º, inciso II, c/c o art. 19 da IN/TCU 71/2012, não tem

aplicação automática em face do simples transcurso do prazo de dez anos da citação, preponderando a imputação de débito caso demonstrada a ausência de prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa (Acórdãos 2.511/2015-TCU-Plenário, rel. ANDRÉ DE CARVALHO; 2.630/2015-TCU-2ª Câmara, rel. AUGUSTO NARDES; 3.535/2015-TCU-2ª Câmara, rel. AUGUSTO NARDES; 9.570/2015-TCU-2ª Câmara, rel. AUGUSTO NARDES; 444/2016-TCU-2ª Câmara, rel. AUGUSTO NARDES; 2.024/2016-TCU- 2ª Câmara, rel. ANA ARRAES; 2.917/2018-TCU-Plenário, rel. BENJAMIN ZYMLER e 2.291/2019-TCU-2ª Câmara, rel. ANDRÉ DE CARVALHO, dentre outros).

25. Está consolidado nesta Corte de Contas que o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva não implica o afastamento do débito, conforme prelecionam os Acórdãos 11.228/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Benjamin Zymler, 8.486/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Augusto Nardes, 4.214/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Benjamin Zymler e 76/2017-TCU-Plenário, rel. Ana Arraes.

26. Nesse contexto, a jurisprudência desta Corte é de que somente o longo decurso de tempo entre a data da transferência dos recursos e a instauração da tomada de contas especial não é suficiente para o trancamento das contas, a qual só ocorrerá após a verificação de que o lapso temporal tenha prejudicado efetivamente o exercício, pelo responsável, do direito à ampla defesa e ao contraditório (Acórdãos 2.024/2016-TCU-2ª Câmara, rel. ANA ARRAES; 5.539/2015-TCU-1ª Câmara, rel. WEDER DE OLIVEIRA; 2.255/2015-TCU-1ª Câmara, rel. WEDER DE OLIVEIRA; 6.239/2014-TCU-2ª Câmara, rel. MARCOS BEMQUERER; 7.095/2014-TCU-2ª Câmara, rel. MARCOS BEMQUERER; 4.709/2014-TCU-1ª Câmara, rel. WALTON ALENCAR RODRIGUES; 4.580/2014-TCU-1ª Câmara, rel. WALTON ALENCAR RODRIGUES; 1.322/2019-TCU-2ª Câmara, rel. ANA ARRAES e 2.858/2019-TCU-1ª Câmara, rel. WALTON ALENCAR RODRIGUES).

27. Em suma, mesmo passado um longo lapso temporal, ainda permanece a possibilidade de ressarcimento ao erário dos recursos indevidamente utilizados, cingido pela Constituição Federal e jurisprudência deste Tribunal, de modo que as decisões que vierem a ser proferidas nesse sentido poderão ter seus efeitos validados.

28. Fundamentando o pedido feito pelo Conselho, o art. 212, do RITCU, prevê a possibilidade de arquivamento de processo de prestação ou de tomada de contas, mesmo especial, sem julgamento do mérito, quando verificada a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

29. Entretanto, a longa duração de processo não constitui, por si só, fundamento bastante para arquivamento de processo com base no artigo supracitado. Esta possibilidade, apesar de admitida em tese, precisa ser avaliada em confronto com os elementos disponíveis em cada caso, com o objetivo de verificar se houve, de fato, ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

30. Portanto, o juízo quanto à prescrição e aos fatos relacionados à duração do processo, impossibilidade de ampla defesa causada pelo lapso temporal, inobservância dos princípios da administração pública ou qualquer outra irregularidade processual deve ser feita individualmente, em cada processo, diante das inúmeras singularidades observadas em cada caso.

31. Cabe ainda ressaltar que esta representação foi constituída para análise da gestão da prestação de contas dos recursos descentralizados pelo FNDE, com a formulação de propostas de alterações normativas, no fito de solucionar o aumento expressivo do estoque de prestações de contas pendentes de análise pelo FNDE em contrapartida à sua capacidade operacional.

32. Assim sendo, não se discute, nestes autos, quais medidas devem ser tomadas com relação aos processos que aguardam julgamento. Busca-se, aqui, solucionar ou mitigar o problema enfrentado pelo FNDE no que diz respeito ao grande número de prestações de contas que devem ser analisadas, anualmente, pela autarquia, de modo a tornar mais eficiente a gestão desse estoque de prestações de contas, o qual aumenta gradativamente a cada ano e que não será solucionado com o simples arquivamento arbitrário de processos.

33. Isto posto, não há viabilidade jurídica para admitir o pedido de arquivamento, sem julgamento de mérito, de todos os processos em tramitação há mais de cinco anos, mesmo aqueles que estão no âmbito do TCU.

34. Diante do exposto, os elementos trazidos aos autos pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) em virtude do deferimento do pedido de ingresso nos autos na figura de amicus curiae (peças 65 e 70) não acarretam alterações na análise da questão tratada dos autos, motivo pelo qual se conclui pela pertinência e manutenção das propostas de encaminhamento registradas na instrução à peça 47.

## CONCLUSÃO

35. Trata-se de análise do pedido efetuado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), na figura de *amicus curiae*, sua manifestação em 18/6/2019 (peça 70) e, diante dos argumentos trazidos, a relatora determinou a manifestação desta Unidade Técnica para análise das informações apresentadas.

36. O Conselho requereu que fossem arquivados todos os processos que tramitam há mais de cinco anos por falta de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fulcro no art. 212 do RITCU, tendo em vista a inobservância da duração razoável do processo, causando insegurança jurídica aos gestores e ex-gestores e dificultando a ampla defesa.

37. Entretanto, diante dos argumentos apresentados, não há viabilidade jurídica para admitir o pedido de arquivamento, sem julgamento de mérito, de todos os processos em tramitação há mais de cinco anos, motivo pelo qual se conclui que as propostas de encaminhamento já registradas nos autos à peça 47 devem ser mantidas.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

38. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) o indeferimento do pedido formulado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), na figura de *amicus curiae*, diante da inviabilidade jurídica para admitir o pedido de arquivamento, sem julgamento de mérito, de todos os processos em tramitação há mais de cinco anos e, ainda, considerando que os elementos trazidos aos autos pelo Consed em sua manifestação à peça 70 não terem o condão de alterar as propostas de encaminhamento já registradas à peça 47 destes autos.”

É o relatório.