

**TC 027.076/2016-4**

**Tipo:** Representação

**Unidade Jurisdicionada:** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

**Representante:** Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação)

**Procurador:** não há

**Proposta:** preliminar

## I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação instaurada por determinação do Plenário deste Tribunal, em decorrência da proposta contida na comunicação feita pelo Ministro Raimundo Carreiro, na Sessão Ordinária de 21/9/2016, a fim de construir um rol de medidas com vistas à racionalização da prestação de contas da aplicação de recursos descentralizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da correspondente análise da regularidade da prestação, norteadas pela busca de eficiência e efetividade do controle e da própria forma de aplicação dos recursos, incluindo propostas de alteração regulamentar, legal e, se necessária, constitucional.

### I.1. Breve contextualização e processos conexos

2. O FNDE tem enfrentado, ao longo dos anos, dificuldades operacionais na gestão das prestações de contas da aplicação dos recursos repassados no âmbito de diversas ações educacionais, uma vez que a estrutura da entidade disponível tem se mostrado insuficiente para garantir a efetividade do controle e a tempestividade na análise das prestações, com consequente aumento do estoque desses processos sem análise conclusiva.

3. Esse problema gerencial tem recebido especial destaque em decisões do TCU, a exemplo do Acórdão 1614/2013-TCU-Plenário (TC 026.597/2011-0); Acórdão 6337/2014-TCU-2ª Câmara (TC 022.296/2013-1), Acórdão 7790/2015-TCU-1ª Câmara (TC 023.014/2014-8) e Acórdão 1007/2016-TCU-Plenário (TC 025.384/2015-5).

4. De acordo com o FNDE, mediante o Ofício 25541/2016/Diapo/ChefiaGabin/Gabin-FNDE (peça 9), existe um passivo de 230 mil prestações de contas pendentes de análise (março de 2016). A Autarquia recebe, em média, de 30 a 35 mil processos anualmente, porém a Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas do FNDE (CGCAP) teria somente a capacidade de analisar conclusivamente aproximadamente 3.500 mil processos de prestação por ano.

5. Em 2012, o FNDE iniciou o desenvolvimento do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), visando automatizar as etapas do processo de prestação de contas, de modo a verificar a regularidade da aplicação dos recursos mediante cruzamento de dados entre o que foi declarado pelos *stakeholders* envolvidos nos programas e projetos educacionais e a legislação vigente.

6. Entretanto, ainda hoje os módulos do sistema não foram integralmente implementados. Inicialmente, o FNDE elegeu o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como programa piloto para a implantação das rotinas de análise financeira e técnica, para, num segundo momento, estendê-las aos outros programas. Em razão da complexidade envolvida no trabalho, cogita-se, ainda, a contratação pelo FNDE de empresa pública federal para a implementação do restante dos módulos do sistema.

7. O problema do passivo crescente de processos e da implementação do SiGPC foi examinado nos autos das contas do FNDE relativas ao exercício de 2013 (TC 023.014/2014-8), que redundou na prolação, pelo Tribunal, do Acórdão 7790/2015-TCU-1ª Câmara:

9.4. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e ao Ministério do Planejamento – MP que apresentem, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), plano de ação com medidas para reduzir o elevado estoque de prestação de contas que se encontram sem análise conclusiva no âmbito do FNDE, considerando, entre outras, ações voltadas para a melhoria na gestão do quadro de pessoal, como também para a conclusão dos módulos do Sistema de Gerenciamento de Prestação de Contas (SiGPC) relativos ao acompanhamento e à prestação de contas dos programas educacionais incentivados;

9.5. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que encaminhe, a cada noventa dias, informações atualizadas sobre o desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento de Prestação de Contas, as etapas que já estão em uso e justificativas para eventuais alterações promovidas e atrasos no cronograma;

9.6. recomendar ao FNDE que verifique a conveniência e oportunidade de promover o retorno de seus servidores cedidos a outros órgãos da administração pública, a fim de reduzir a carência no quadro de pessoal da autarquia;

9.7. determinar à SecexEduc que autue processo de acompanhamento do desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento de Prestação de Contas, examinando a evolução *pari passu* das etapas previstas no cronograma existente (grifo acrescido);

8. Em atendimento ao item 9.7 do acórdão citado, a SecexEducação constituiu o TC 000.146/2016-1, sob a relatoria da Ministra Ana Arraes, a fim de acompanhar o desenvolvimento do SiGPC, com base nas determinações contidas nos itens 9.4 a 9.6 acima. O exame nesses autos, por parte desta Unidade Técnica, concentra-se na redução do elevado estoque de prestação de contas, levando em consideração a conclusão dos módulos do SiGPC e a gestão de pessoal.

9. Tendo em vista a gravidade do quadro enfrentado pelo FNDE, o gabinete do Ministro Raimundo Carreiro promoveu reunião com aquela Autarquia, em 25/7/2016, com a participação desta SecexEducação (peça 2), ocasião em que foram discutidas propostas de aprimoramento da sistemática de análise das prestações de contas dos recursos descentralizados do FNDE.

10. Durante a reunião, foram aventadas algumas propostas de medidas que poderiam ser objeto de análise sobre a sua viabilidade, entre elas: a) a homologação, pelo FNDE, das prestações de contas que tiveram parecer conclusivo dos conselhos sociais, b) adoção de “contas ilíquidáveis”, quando verificada a impossibilidade de análise em situações específicas, c) prazo quinquenal para arquivamento das contas, d) contratação de servidores temporários, e) *benchmarking* com os procedimentos adotados na área de Saúde, e f) prestação de contas agregada por Município ou Estado.

11. Por consequência, o Ministro Raimundo Carreiro emitiu comunicado ao Plenário do TCU, na Sessão Ordinária de 21/9/2016, propondo a criação de grupo de trabalho com o objetivo de construir um rol de medidas com vistas à racionalização da prestação e análise das prestações de contas da aplicação de recursos descentralizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), norteadas pela busca de eficiência e efetividade do controle e da própria forma de aplicação dos recursos, incluindo propostas de alteração regulamentar, legal e, se necessária, constitucional.

12. Nesse sentido, embora haja correlação entre o presente processo e o TC 000.146/2016-1, no sentido de buscarem soluções para as dificuldades enfrentadas na análise de prestação de contas do FNDE, o exame a ser desenvolvido pelo grupo de trabalho tem como foco o arcabouço normativo que rege toda a matéria envolvida.

13. O presente trabalho consiste em uma etapa preliminar, conforme estabelecido na Portaria-TCU 237, de 23/9/2016 (peça 4), de modo a apresentar plano de trabalho que definirá as atividades a serem desenvolvidas pelo grupo subsequente, bem como os prazos e recursos associados.

14. Nesta etapa, a equipe designada deve se ater ao estudo das peculiaridades relativas às transferências realizadas pelo FNDE, suas características, classificações, volume de recursos repassados, legislação envolvida, novas tendências de arranjo institucional e federativo, entre outras informações que subsidiarão a tomada de decisão quanto ao caminho a ser trilhado para sugerir alterações eficazes para mitigar o volume de prestações de contas anualmente autuadas.

15. A fim de exemplificar questões referentes aos aspectos normativos, podemos citar o Acórdão 1007/2016-TCU-Plenário (TC 025.384/2015-5), proferido na auditoria operacional que avaliou a qualidade e a disponibilidade das instalações e equipamentos das escolas públicas de ensino fundamental, examinando recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR):

9.3 recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que:

9.3.1 revise os normativos e manuais que regulamentam o PDDE Básico a fim de que sejam definidas regras de prestação de contas que, sem descuidar da necessidade de aprimoramento do controle sobre os bens adquiridos ou produzidos, tenham por essência o controle social, a transparência, a desburocratização, a tempestividade e a priorização de controles tecnológicos.

[...]

9.4 recomendar ao Ministério da Educação – MEC que:

[...]

9.4.2 revise os normativos e manuais que regulamentam as diversas ações do PDDE (Integral, Qualidade e Estrutura) a fim de que sejam definidas regras de prestação de contas que, sem descuidar da necessidade de aprimoramento do controle sobre os bens adquiridos ou produzidos, tenham por essência o controle social, a transparência, a desburocratização, a tempestividade e a priorização de controles tecnológicos;

9.4.3 aprimore o sistema PDDE Interativo ou implemente sistema específico que permita um acompanhamento mais efetivo e frequente das atividades pactuadas pelas ações do PDDE Integral e ações agregadas

16. A relevância desse acórdão é consubstanciada no fato do PDDE representar significativa parcela dos gastos dispendidos pelos programas do FNDE.

17. O FNDE ainda apresentou, na reunião mencionada no parágrafo 0, a existência de 77 acórdãos exarados pelo TCU nos últimos três anos, com determinações encaminhadas àquela Autarquia (peça 1, p. 1 e peça 3). Em que pese a quantidade de decisões, a maioria é direcionada à constituição de prestações de contas ou tomadas de contas especiais em decorrência de irregularidades verificadas, em processos de representação, na aplicação de recursos repassados pelo FNDE. Cabe, pois, ao grupo de trabalho, durante a fase de planejamento do trabalho, cotejar tais acórdãos com vistas a identificar entendimentos relevantes para este trabalho.

## **II. MODELO ATUAL DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS NO ÂMBITO DO FNDE**

### **II.1. Programas sob responsabilidade do FNDE**

18. No exercício de 2015, as principais ações finalísticas do FNDE estavam vinculadas aos Programas 2030 – Educação Básica, 2031 – Educação Profissional e Tecnológica e 2032 – Educação Superior: Graduação, Pós-graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão. Para o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, foi criado o Programa 2080 – Educação de qualidade para todos, que abrangeu as ações anteriormente vinculadas aos Programas 2030, 2031 e 2032.

19. No Programa 2030 - Educação Básica destacam-se pela materialidade orçamentária as Ações 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (Fundeb), 8744 - Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE), 0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica (PDDE), 20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para a Educação Básica (PNLD), 0000 - Concessão de Bolsas de Apoio a Educação Básica e a Ação 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (PNATE).

20. No Programa 2031 - Educação Profissional e Tecnológica, destaca-se a Ação 20RW - Apoio a Formação Profissional, Científica e Tecnológica. E no Programa 2032 - Educação Superior, a Ação 0A12 - Concessão de Bolsa Permanência no Ensino Superior.

21. Além desses programas, o FNDE é responsável pela distribuição, aos Estados e Municípios, da Contribuição Social do Salário Educação, prevista no art. 212, § 5º, da Constituição Federal.

22. A contribuição é calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, I, da Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

23. Após a dedução de 1% da arrecadação bruta da Contribuição Social do Salário Educação em favor da Receita Federal (taxa de administração), 10% ficam com o FNDE e 90% são repartidos em quotas, sendo um terço mantido no próprio FNDE e dois terços para os estados e municípios.

24. A redistribuição entre os Estados e seus Municípios é feita de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo Censo Educacional do ano anterior.

25. Segundo a constituição, as quotas do Salário Educação devem ser aplicadas obrigatoriamente no financiamento de programas, projetos e ações da Educação Básica.

## **II.2. Classificação das transferências fiscais realizadas pelo FNDE**

26. O art.165, § 9º da CF dispõe sobre a necessidade de edição de lei complementar para:

- I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;
- II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

27. Sabe-se, entretanto, que a lei complementar exigida pela constituição ainda não foi editada pelo Congresso Nacional. Dessa forma, o instituto da transferência voluntária, matéria afeta à lei complementar, ainda carece de regulamentação.

28. Para suprir a lacuna, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispôs sobre algumas definições pontuais, casos de suspensão do recebimento, exigências para a realização das transferências e delegou às leis de diretrizes orçamentárias anuais a competência para dispor sobre transferências voluntárias (art. 25, § 1º, da LRF).

29. Entretanto, como as LDO têm vigência de um ano e se prestam a orientar a elaboração da lei orçamentária anual do exercício seguinte, não oferecem a segurança jurídica e estabilidade necessária para a regulamentação de certas matérias como é o caso das transferências voluntárias: convênios e contratos de repasse.

30. As transferências voluntárias são definidas pelo art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como sendo “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.”

31. Atualmente, são regulamentadas no âmbito federal pelo Decreto 6.170/08, pela Portaria Interministerial-CGU/MF/MPOG 507/2011, pelo art. 116 da Lei 8.666/1993, pelo art. 125 da LRF, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e por normas infralegais expedidas pelos órgãos repassadores.

32. Não obstante, para alguns programas do FNDE, o repasse de recursos diverge ligeiramente das transferências voluntárias usualmente utilizadas pela administração pública. As transferências do PNAE, PDDE e PNATE, por exemplo, conforme as leis que os definem, são automáticas, não dependem da celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato, não estão sujeitas à prévia aprovação de plano de trabalho, sendo, ainda, independentes de cronograma físico-financeiro previamente estabelecido. Além disso, o valor repassado é calculado com base em critérios previamente definidos (número de alunos matriculados na educação básica, conforme dados do Censo Educacional do ano anterior).

33. Quanto aos procedimentos de fiscalização e de prestação de contas, os convênios e instrumentos congêneres seguem as exigências da Portaria Interministerial 507/2011, que regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

34. Entretanto, a Portaria Interministerial 507/2011 exclui de suas exigências o PNAE, o PNATE, o PDDE, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) e as transferências para execução de ações no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), todas sob responsabilidade do FNDE (art. 2º, II e IV da Portaria Interministerial 507/2011).

35. Dessa forma, os programas do FNDE ressalvados pela portaria citada apresentam peculiaridades e são regulamentados por leis próprias e normas infralegais específicas, distintas das aplicáveis ao restante das transferências voluntárias. Esses programas têm procedimentos distintos que regulamentam a prestação, fiscalização e análise das contas pelo FNDE. Cita-se, por exemplo, a previsão de fiscalização e análise conclusiva da prestação de contas por conselhos com representatividade da sociedade civil e casos específicos de suspensão dos repasses.

36. Nesse contexto, a governança e a discricionariedade do FNDE em relação ao modelo de transferência vigente utilizado pela autarquia estão intrinsicamente relacionadas à classificação dessas transferências e ao arcabouço normativo regente. Qualquer alternativa avençada futuramente pelo grupo de trabalho deverá, necessariamente, se ater à classificação das transferências e seu impacto na formação do passivo de prestação de contas.

### **II.3. Classificação quanto ao Identificador de Resultado Primário**

37. De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2016, Lei 13.242/2015, o identificador de Resultado Primário (RP) tem como finalidade auxiliar a apuração do superávit primário. Define, pois, quais despesas entram no cálculo do superávit primário.

38. As transferências Constitucionais do Fundeb e a sua complementação por parte da União, a distribuição das cotas do Salário Educação, assim como as transferências classificadas como legais, tais como PDDE, PNATE e PNAE são classificadas como Primárias Obrigatórias e são consideradas para o cálculo do superávit primário.

39. As outras transferências fiscais a cargo do FNDE, inclusive os convênios e os contratos de repasse, são definidas como Primárias Discricionárias. Especialmente em relação às transferências nas Ações 12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil, 20RP - Infraestrutura para a Educação Básica, 12KV - Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares e a 0E53 - Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica (Caminho da Escola), além de primárias discricionárias, são abrangidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Ambas as classificações também entram para o cálculo do resultado primário.

#### II.4. Limitação de empenho e programação financeira

40. De acordo com os decretos de programação orçamentária e financeira, que estabelecem anualmente o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício, as despesas primárias obrigatórias – constitucionais e legais - constante do Anexo III da LDO de cada exercício, não podem sofrer limitação de empenho, conforme preceitua o art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000):

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 subsequentes, 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.

41. Dessa forma, somente as despesas discricionárias podem sofrer limitação de empenho para atingimento do superávit primário.

42. Quanto à sujeição da despesa à programação financeira, o Anexo VI dos decretos de programação financeira define que algumas despesas obrigatórias legais, apesar de não poderem sofrer limitação de empenho, podem se sujeitar a programação financeira de acordo com a disponibilidade da receita durante o exercício.

43. Nesse sentido, de acordo com os decretos de programação financeira expedidos nos últimos três exercícios, as despesas primárias obrigatórias constitucionais relacionadas à área da educação (Fundeb, sua complementação e a distribuição do Salário Educação) não podem sofrer limitação de empenho nem se sujeitam à programação financeira. Já as despesas primárias obrigatórias legais (PDDE, PNATE e PNAE) não podem sofrer limitação de empenho, mas se sujeitam à programação financeira. E, por sua vez, as despesas primárias discricionárias (todo o restante das transferências/ações do FNDE) podem tanto sofrer limitação de empenho quanto estar submetidas à programação financeira.

44. Estas últimas, primárias discricionárias, são frequentemente contingenciadas em períodos de crise fiscal ou tem seus repasses atrasados para ajustar o fluxo financeiro do governo central.

#### II.5. Natureza das Transferências

45. Nesta fase inicial dos trabalhos, foram classificadas algumas transferências do FNDE, baseando-se, inicialmente, na resposta daquela autarquia ao Ofício de Requisição TCU 634/2016. Para a classificação, foi adotada aquela que hoje é usualmente empregada na administração pública, de acordo com o Anexo III da LDO de 2015 e de 2016 (Leis 13.242/2015 e 13.080/2015), a classificação por modalidade de aplicação da despesa, bem como as definições contidas em relatório em conjunto da STN, CGU, SOF e SLTI, elaborado com objetivo de classificar as transferências fiscais da União.

46. De forma geral, as transferências são divididas em dois grandes grupos, obrigatórias e discricionárias, que, por sua vez, subdividem-se em diferentes tipos. As obrigatórias são aquelas decorrentes de imposição legal ou constitucional, enquanto as discricionárias abrangem os repasses que, no momento da transferência, devem observar a regulamentação da matéria e podem estar condicionadas à celebração de instrumento jurídico entre as partes (voluntárias, para organizações sociais, por delegação e as específicas).

47. De acordo com o glossário do Portal da Transparência:

#### **Transferências Fiscais Obrigatórias Constitucionais**

São aquelas que decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, ocorrendo entre Entes Federativos.

**Transferências Fiscais Obrigatórias Legais:**

São aquelas cuja obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre Entes Federativos e para entidades privadas sem fins lucrativos.

**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.

**Transferências Fundo a Fundo:**

Caracterizam-se pelo repasse, por meio da descentralização, de recursos diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. As transferências fundo a fundo são utilizadas nas áreas de assistência social e de saúde.

48. Considerando que algumas ações orçamentárias se enquadram em dois ou mais tipos de transferências, foi utilizada a modalidade de aplicação da despesa como subsídio adicional para a classificação entre voluntária e para organizações da sociedade civil. Segundo o art. 7º, § 7º, da Lei 12.708/2015, LDO de 2015:

A Modalidade de Aplicação - MA destina-se a indicar se os recursos serão aplicados:

I - diretamente, pela unidade detentora do crédito orçamentário ou, em decorrência de descentralização de crédito orçamentário, por outro órgão ou entidade integrante dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social;

II - indiretamente, mediante transferência, por outras esferas de governo, seus órgãos, fundos ou entidades ou por entidades privadas, exceto o caso previsto no inciso III deste parágrafo; ou

III - indiretamente, mediante delegação, por outros entes da Federação ou consórcios públicos para a aplicação de recursos em ações de responsabilidade exclusiva da União que impliquem preservação ou acréscimo no valor de bens públicos federais.

49. As ações orçamentárias relativas às transferências constitucionais e legais obrigatórias estão fundamentadas pelo Anexo III das LDOs anuais (2014 e 2015). As ações que recebem recursos no âmbito do PAC e cujo identificador de resultado primário é caracterizado por ser “discricionária e abrangida pelo PAC” (art. 7, § 4º, II, c, da Lei 12.708/2015, LDO de 2015) foram classificadas como transferências discricionárias específicas.

50. As outras ações orçamentárias foram classificadas em voluntárias e/ou para organizações da sociedade civil, considerando a modalidade de aplicação da despesa:

Tabela 1: Modalidade de aplicação da despesa

30	Transferências a Estados e ao Distrito Federal
----	--

31	Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo
32	Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal
40	Transferências a Municípios
41	Transferências a Municípios - Fundo a Fundo
42	Execução Orçamentária Delegada a Municípios
50	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos

51. A princípio, as ações orçamentárias cuja modalidade de aplicação é 30 ou 40 foram classificadas como voluntárias. Já aquelas cuja modalidade de aplicação é 50 foram consideradas como transferência discricionária para organização da sociedade civil. Ressalte-se que existem ações orçamentárias que abrangem mais de uma modalidade de aplicação.

52. Diante do exposto, sem a pretensão de esgotar a discussão mais aprofundada a ser feita no segundo momento pelo grupo de trabalho, foi sugerida uma minuta de classificação de algumas transferências/ações do FNDE integrantes da Lei Orçamentária de 2015, a ser ratificada pelo grupo de trabalho junto ao FNDE:

Tabela 2: Classificação das Transferências do FNDE, exercício 2015

Transferências		Normativos	
Obrigatórias	Constitucionais	Ação 0C33 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ADCT, art. 60;</li> <li>• Lei 11.494/2007;</li> <li>• Dec 6253/2007.</li> </ul>
		Ação 0E36 - Complementação da União ao Fundeb	
		Ação 0369 - Transferência da cota parte da Contribuição Social do Salário Educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 212, §5º e §6º da CF;</li> <li>• Lei 9.424/1996;</li> <li>• Lei 9.766/1998;</li> <li>• Dec 6.003/2006.</li> </ul>
	Legais	Ação 0515 - Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE Básico)	• Lei 11.947/2009
		Ação 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (PNATE)	• Lei 10.880/2004
		Ação 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)	• Lei 11.947/2009
		8790 - Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos	• Lei 10.880/2004
Por Delegação	-	-	
	Específicas	Plano de Ações Articuladas (PAR): <ul style="list-style-type: none"> <li>• 12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil;</li> </ul>	• Lei 12.695/2012

<b>Discricionárias</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12KV - Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares;<sup>1</sup></li> <li>• 0E53 - Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica - Caminho da Escola <sup>2</sup></li> <li>• 20RP - Infraestrutura para a Educação Básica <sup>2</sup></li> <li>• 0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica <sup>2</sup></li> </ul>	
	<b>Voluntária</b>	20RV e 00OW - Apoio à Manutenção da Educação Infantil	
	<b>Voluntárias/para organizações da sociedade civil</b>	0515 - PDDE, diversas linhas de ação (exceto PDDE Básico)	
		20RW - Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica	

<sup>1</sup> Ação orçamentária descontinuada na LOA de 2016

<sup>2</sup> Classificação a ser confirmada durante os trabalhos do grupo de trabalho junto ao FNDE

53. Apesar de não ser o caso das ações do FNDE, existem ações orçamentárias, que estão no âmbito do PAC, mas são realizadas nas modalidades de aplicação 32 e 42: Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal e Execução Orçamentária Delegada a Municípios, respectivamente.

54. A classificação das transferências realizadas pelo FNDE é primordial para o entendimento de suas características específicas e serve de subsídio para o grupo de trabalho orientar sua atuação na racionalização dos procedimentos de prestação e análise das contas de programas de mesma natureza.

55. As Transferências Constitucionais relativas ao Fundeb (Ação 0C33), sua complementação (Ação 0E36) e à distribuição da cota parte do Salário Educação (Ação 0369), por exemplo, por serem obrigatórias constitucionais, não geram processos de prestação de contas para o FNDE.

56. Dessa forma, o volume de prestação de contas anualmente formalizado e encaminhado ao FNDE está relacionado ao número de ações orçamentárias relativas a transferências obrigatórias legais, que basicamente devem existir no exercício, e ao número de ações orçamentárias relativas a transferências discricionárias, que o FNDE publica para adesão no exercício e efetivamente repassa algum valor.

57. Não obstante, o volume de prestação de contas anualmente formalizado depende ainda da sistemática e da frequência com que os entes/instituições recebedores das transferências devem formalizar os processos, conforme definido em normativos legais e/ou internamente pelo próprio FNDE: anual ou bianual, consolidado ou por linha de ação, entre outros arranjos.

58. Diante do exposto, propõe-se que o plano de trabalho contenha atividade relativa:

- a) ao estudo da classificação das transferências realizadas pelo FNDE, as semelhanças e as diferenças legais em relação às transferências voluntárias comuns;
- b) aos impactos do modelo utilizado pelo FNDE na formação do passivo de prestação de contas;

c) ao estudo dos modelos atualmente implementados pelas áreas da saúde e meio ambiente e a possibilidade de convergência das transferências da educação, ou de algumas delas, para esses modelos.

## II.6. Aspectos orçamentários

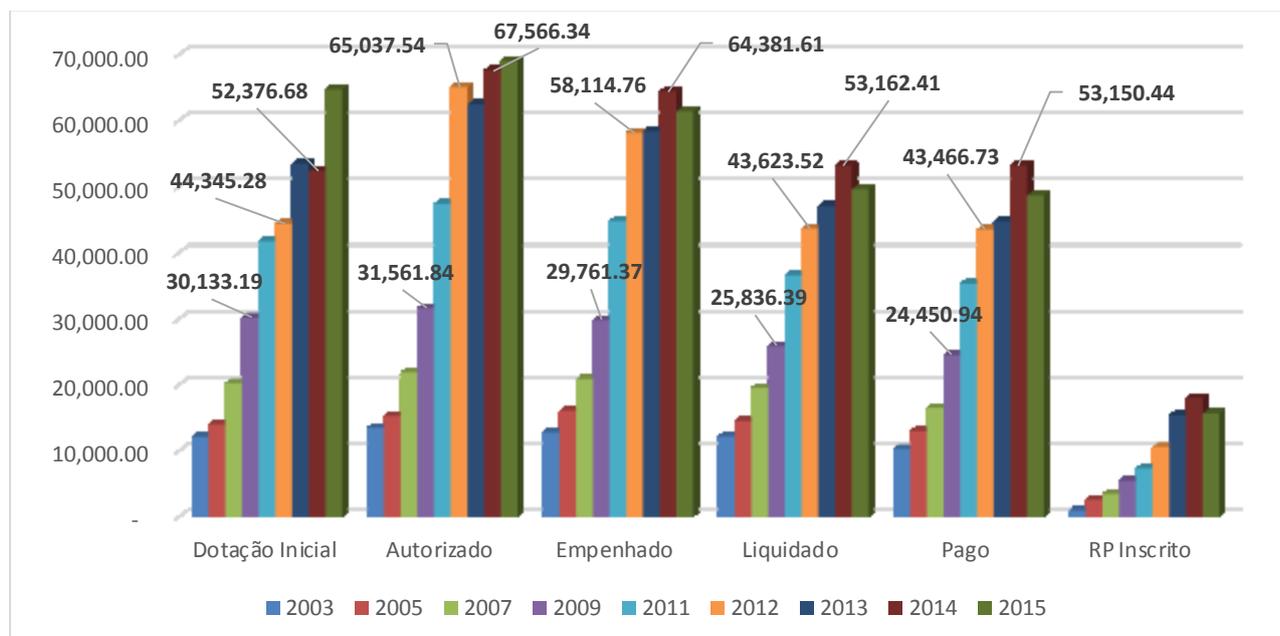
59. O panorama orçamentário a seguir exposto visa subsidiar o grupo de trabalho em informações para escolha e/ou priorização das ações orçamentárias a serem avaliadas com vistas a racionalização do processo de prestação e análise de contas atualmente vigente no FNDE.

60. A execução da despesa do Órgão FNDE – UG 26298, considerando todos os programas executados pela autarquia, finalísticos e relativos à área meio, desde o exercício de 2003, está demonstrada abaixo por meio de tabela e gráfico. Ressalte-se que os valores foram atualizados pelo IPCA até setembro de 2016.

Tabela 3: Execução orçamentária FNDE (Valores em milhões)

Exercício	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	RP Inscrito
2003	12.085,90	13.466,13	12.773,73	12.174,67	10.300,59	933,46
2005	13.980,90	15.258,17	16.032,25	14.475,78	12.960,44	2.556,37
2007	20.215,04	21.841,66	20.848,25	19.519,66	16.488,58	3.456,56
2009	30.133,19	31.561,84	29.761,37	25.836,39	24.450,94	5.435,38
2011	41.702,12	47.370,52	44.765,65	36.547,19	35.288,99	7.307,32
2012	44.345,28	65.037,54	58.114,76	43.623,52	43.466,73	10.601,33
2013	53.434,29	62.440,43	58.364,99	47.004,84	44.711,03	15.336,74
2014	52.376,68	67.566,34	64.381,61	53.162,41	53.150,44	17.956,89
2015	64.675,46	68.980,65	61.372,35	49.585,16	48.637,43	15.622,86

Gráfico 1: Execução Orçamentária FNDE



\*fonte: Siafi Gerencial, Siga Brasil / \*valores em milhões

61. Conforme se observa da tabela e do gráfico, a partir de 2011 houve um descompasso entre o montante das dotações autorizadas e empenhadas e o volume de recursos efetivamente liquidados e pagos no exercício.

62. Fica demonstrado no gráfico que até o exercício de 2009 a dotação autorizada estava condizente com os montantes empenhados, liquidados e, principalmente, com a capacidade de pagamento dos compromissos assumidos no exercício.

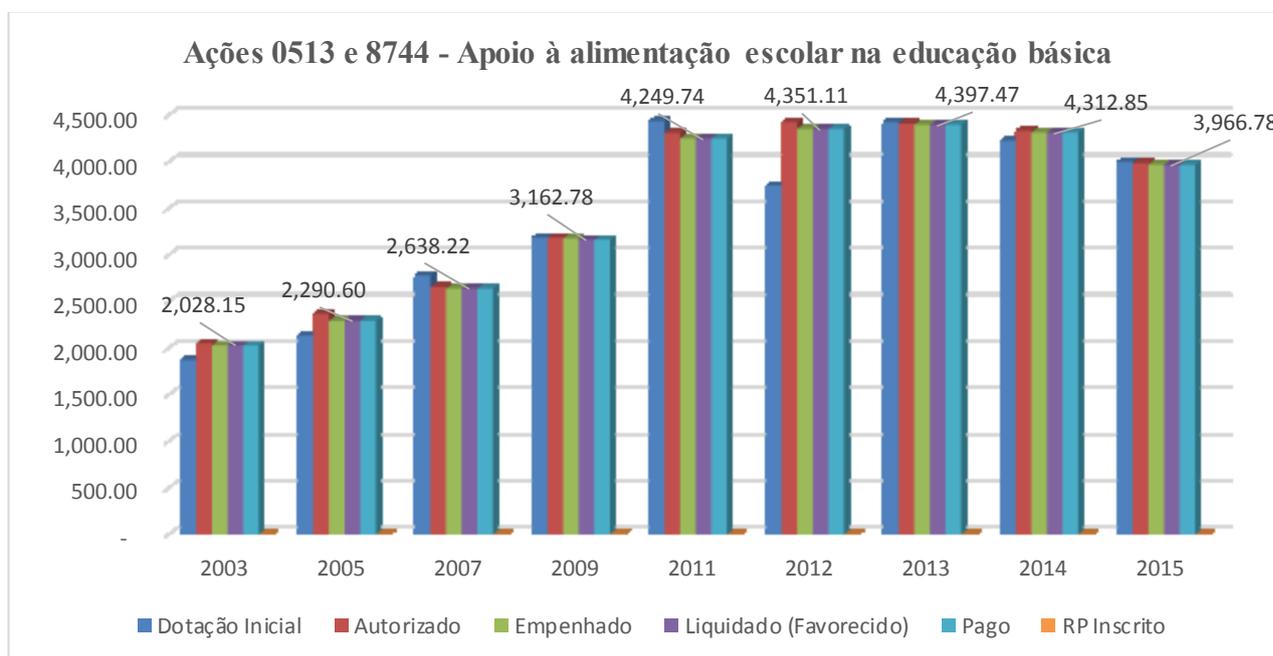
63. Contrariamente, a partir de 2011, o acréscimo na dotação autorizada e seu comprometimento por meio dos empenhos não foram acompanhados do mesmo percentual de aumento das despesas liquidadas e pagas. Consequentemente, houve um aumento da inscrição de restos a pagar nesses anos.

64. A análise da evolução do volume de recursos geridos pelo FNDE deve se ater aos montantes efetivamente executados, relacionados ao volume empenhado e liquidado no exercício. Conforme as figuras, houve aumento real expressivo do volume de recursos movimentados pelo FNDE nos dez últimos anos, cujo pico foi em 2014, seguido de queda em 2015.

65. De acordo com o FNDE, entretanto, o aumento do volume de recursos movimentados nos últimos anos não foi acompanhado de um aumento proporcional de sua força de trabalho, sendo uma das causas para o elevado passivo de prestação de contas.

66. Conforme se observa abaixo, as transferências legais que viabilizam as ações PNAE, PNATE e o PDDE, por exemplo, tiveram aumentos substantivos nos orçamentos dos últimos anos. A consequência direta desse cenário é o acréscimo no volume de trabalho para execução, monitoramento, fiscalização e análise das respectivas prestações de contas pelo FNDE. Ressalte-se que os valores foram atualizados pelo IPCA até Set/2016 e a extração dos dados foi realizada no dia 20/10/2016.

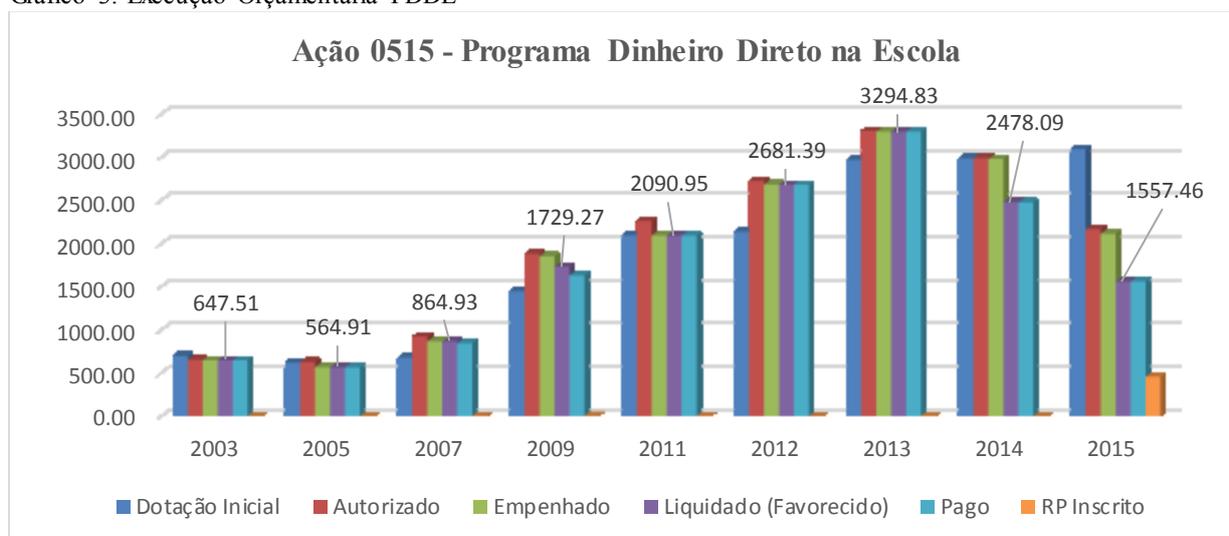
Gráfico 2: Execução Orçamentária Programa Apoio à alimentação escolar



\* Fonte Siga Brasil, Siafi Gerencial

\*Programas 0040 – Toda Criança na escola (2003), 1061 – Brasil Escolarizado (2005, 2007 e 2009 e 2011), 2030 Educação Básica (2012, 2013, 2014, 2015 e 2016)

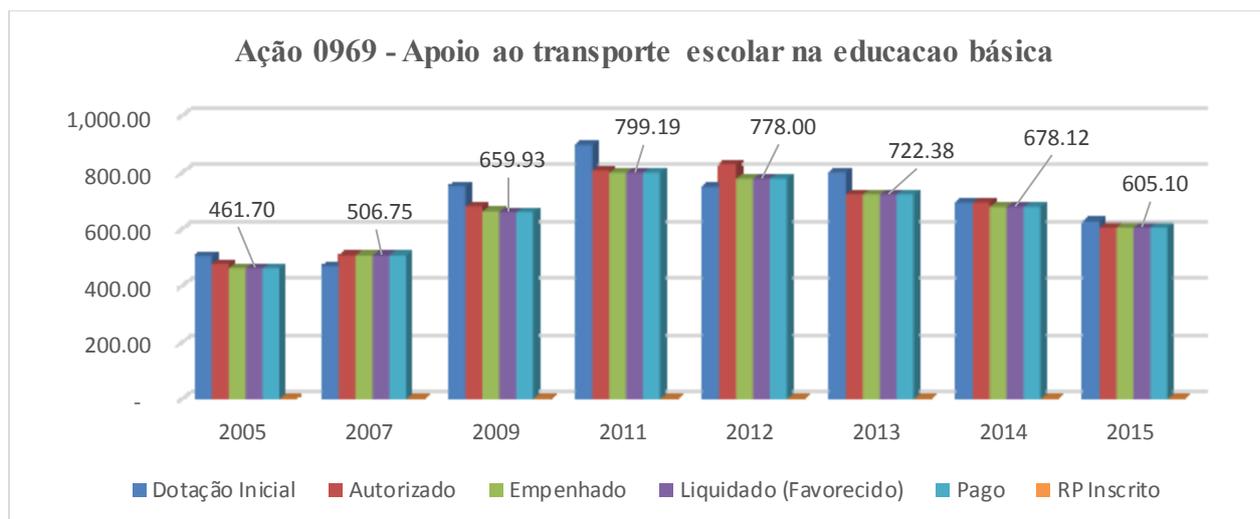
Gráfico 3: Execução Orçamentária PDDE



\* Fonte Siga Brasil, Siafi Gerencial

\* Programas 0040 – Toda Criança na escola (2003), 1061 – Brasil Escolarizado (2005), 1376 - Desenvolvimento do Ensino Fundamental (2007 e 2009), 1061 – Brasil Escolarizado (2009, 2011 e 2012), 2030 Educação Básica (2012, 2013, 2014, 2015 e 2016)

Gráfico 4: Execução Orçamentária Programa Apoio ao transporte escolar



\* Fonte Siga Brasil, Siafi Gerencial

\* Programas 1061 – Brasil Escolarizado (2005), 1376 - Desenvolvimento do Ensino Fundamental (2005, 2007 e 2009), 1061 – Brasil Escolarizado (2009, 2011), 1448 - Qualidade na Escola (2012) e 2030 Educação Básica (2012, 2013, 2014, 2015 e 2016)

67. Conforme se observa dos gráficos, por serem transferências legais obrigatórias e não sofrerem limitação de empenho, entretanto passíveis de programação financeira, não são fonte de contingenciamento pelo governo central. Observa-se que os valores empenhados são em sua maioria liquidados e pagos dentro do mesmo exercício, exceto quanto aos recursos do PDDE.

68. No caso específico do PDDE, sua ação orçamentária abrange diversas linhas: PDDE Básico, PDDE Acessibilidade, PDDE Atleta na Escola, PDDE Água e Esgotamento sanitário, PDDE Campo. Entretanto, somente a linha de ação PDDE Básico é considerada Transferência Legal Obrigatória. Dessa forma, enquanto os recursos do PDDE Básico são necessariamente repassados às escolas anualmente, a adesão das escolas às demais linhas do PDDE fica condicionada à discricionariedade de sua abertura pelo MEC em determinado exercício.

69. O restante das linhas do PDDE são Transferências Voluntárias, passíveis de contingenciamento e limitação de empenho, razão pela qual o gráfico demonstra certa instabilidade orçamentária nos exercícios de 2014 e 2015, fruto de contingenciamentos ocorridos devido à crise

fiscal. Nesses exercícios, houve atraso e até a falta de repasse para diversas linhas do PDDE (TC 025.384/2015-5).

70. Estão demonstradas na tabela abaixo as ações do FNDE que demandaram mais orçamento nos exercícios de 2014 e 2015. Para se chegar ao resultado foram desconsiderados os programas e ações tipicamente de apoio administrativo, os destinados a manutenção, planejamento, formulação de políticas setoriais e as operações especiais: 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas; 0750 – Apoio Administrativo; 0901 – Operações Especiais: Cumprimento de sentenças judiciais; 0902 - Operações Especiais: Financiamentos com retorno (Fies); 0909 – Operações especiais: Outros encargos especiais (Fies); 0903 - Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as decorrentes de legislação específica (Salário Educação); 0909 - Operações Especiais: Outros encargos especiais; 1067 - Gestão da política de educação; 2109, 2125 e 2116 – Programas de gestão e Manutenção do MEC, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério das Cidades, respectivamente.

71. Além dos Programas Operações Especiais 0902 e 0903, referentes às Transferências Constitucionais do Salário Educação e ao Fies, foi desconsiderada para o cálculo a Ação OE36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

72. Ressalte-se que apesar de retirados alguns programas que certamente não tem relação com o passivo de prestação de contas gerado anualmente para o FNDE (programas da área meio), além de transferências de recursos que apenas transitam pelo orçamento federal, mas são de competência dos estados e municípios (FUNDEB e Salário Educação), não foi possível certificar, junto ao FNDE, neste primeiro momento, quais seriam as ações orçamentárias que efetivamente geram a obrigação de prestação de contas à autarquia. Logo, o cálculo realizado na tabela abaixo, apesar de poder conter alguma ação finalística que não gere prestação de contas, traz um panorama inicial e orienta as análises do grupo de trabalho na medida em que demonstra quais as ações orçamentárias do FNDE que demandam maior volume de recursos.

73. Considerando a metodologia supra, as porcentagens foram calculadas tomando como referência o total das despesas liquidadas em cada exercício (em milhões): R\$ 13.441,43 em 2013; R\$ 14.000,36 em 2014 e R\$ 10.638,80 em 2015.

Tabela 4: Classificação das ações por montante liquidado

<b>Ação orçamentária</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>8744 - Apoio à alimentação escolar na educação básica</b>	26%	26%	35%
<b>0515 - Programa Dinheiro Direto na Escola</b>	20%	15%	14%
<b>20RW - Apoio a formação profissional, científica e tecnológica</b>	18%	23%	22%
<b>20RQ - Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para educação básica</b>	8%	8%	10%
<b>20RO - Concessão de bolsas de apoio a educação básica</b>	6%	7%	8%
<b>0969 - Apoio ao transporte escolar na educação básica</b>	4%	4%	5%
<b>12KU - Implantação de escolas para educação infantil</b>	4%	1%	0,095%
<b>20RP - Infraestrutura para a educação básica</b>	4%	3%	2%

<b>20TR - Apoio a manutenção da educação infantil (MDS)</b>	3%	6%	0,124%
<b>Outras ações finalísticas</b>	7%	7%	3,8%
<b>TOTAL</b>	100%	100%	100%

SecexEducação/TCU

74. De acordo com a tabela, nos últimos três exercícios as Transferências Legais do PNAE, PNATE e PDDE juntas corresponderam a 50%, 45% e 54% da despesa liquidada (retirados os programas citados nos parágrafos 0 e 71). O volume de recursos repassados mediante transferências discricionárias depende dos objetivos traçados pelo MEC para o exercício, conforme se observa do enfoque dado nos últimos exercícios aos investimentos em infraestrutura para educação básica, com especial atenção à educação infantil.

75. Diante do exposto, propõe-se que o plano de trabalho contenha atividade relativa a definição de quais ações orçamentárias efetivamente geram a obrigação de prestação de contas pelos entes e entidades recebedores, qual o volume de prestações de contas que cada uma dessas ações orçamentárias gera por ano, seu montante e a eficiência do fluxo do processo de análise destas ações orçamentárias, eventualmente, priorizadas.

76. Cabe ressaltar que foi solicitado ao FNDE, neste primeiro momento, por meio do Ofício de Requisição TCU 634/2016, a base de dados completa do sistema SigPC, o qual já se encontra internalizada no âmbito do TCU. Além disso, foram solicitadas informações quanto ao volume de prestação de contas gerada por ação orçamentária e por ano. Entretanto, as informações não foram prestadas a contento, sendo necessárias novas mediações junto ao FNDE.

## II.7. Legislação educacional

77. A par da variedade de normas que regulamentam as transferências fiscais a cargo do FNDE, foi encaminhado à autarquia o Ofício de Requisição TCU 634/2016 (peça 7, p.1-5), solicitando a lista de leis e normativos internos por ação/programa orçamentário, a qual se encontra na peça 9.

78. Conforme já abordado anteriormente, foi definida como atividade essencial do grupo de trabalho o estudo da legislação vigente na área da educação, principalmente quanto ao arcabouço que rege as transferências, a prestação de contas e sua análise pelo FNDE.

79. Além disso, para que o grupo de trabalho conclua por alternativas legais que impactem efetivamente o volume de prestação de contas anualmente prestado ao FNDE, deve ser prevista atividade que leve em consideração o estudo do arranjo institucional federativo em matéria educacional, as competências de cada ente e qual o impacto dessa formação na efetivação das políticas educacionais suplementares e na função alocativa da União frente à incapacidade fiscal de alguns entes federativos.

80. Em relação ao arranjo federativo para a implementação das políticas educacionais, ressalta-se o conteúdo da Emenda Constitucional 59, não restrita ao campo educacional, que alterou o regime das competências materiais comuns à União, aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, previsto no parágrafo único do art. 23 da CF, para alterar o texto que anteriormente se referia à possibilidade da edição de “Lei complementar”, no singular, para “Leis complementares”:

Parágrafo único. **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. (grifo nosso)

81. Isso tem como consequência a alteração da concepção de uma legislação genérica sobre os instrumentos de cooperação federativa em diversas áreas para, em seu lugar, possibilitar a edição

de leis complementares fixando as normas para a cooperação federativa de forma temática. Diante disso, abre-se a oportunidade para a uniformização de princípios, instrumentos e novos arranjos para a concretização do direito à educação de qualidade.

82. Importa analisar, entretanto, se tal dispositivo é relevante para atingir o resultado para o qual o grupo de trabalho foi constituído. A complexidade envolvida quanto ao conteúdo de uma lei desta envergadura, o processo legislativo dificultoso, além de sua relação com os dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9394/1996, devem ser sopesados pelo grupo de trabalho.

83. No área do meio ambiente, por exemplo, foi editada a Lei Complementar 140/2011, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

84. A citada lei complementar constituiu, como instrumentos de cooperação institucional, uma Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal, com objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos.

85. O campo da educação, apesar da existência de dois conselhos sociais (Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb - CACS/Fundeb e Conselho de Alimentação Escolar - CAE), ainda carece de instâncias com essas atribuições.

86. Da mesma forma, cabe ainda ao grupo de trabalho realizar *benchmark* com a legislação e com os procedimentos adotados na área de Saúde no tocante à centralização da prestação de contas, por unidade da Federação, dos recursos repassados pelo Sistema Único de Saúde – SUS, conforme avençado em reunião realizada no dia 25/7/2016 entre este tribunal e o FNDE, descrita no parágrafo 10 desta instrução.

87. Além disso, deve estar prevista atividade no plano de trabalho com objetivo de analisar a viabilidade de alterações nos normativos internos do FNDE que regem as prestações de contas, principalmente em relação ao enfrentamento do modelo extremamente pulverizado da prestação de contas de programas de mesma natureza. Deverão ser estudadas medidas tendentes à unificação em prestações de contas integradas, à realização de alterações na frequência pela qual são prestadas ao FNDE (anual, bianual...) e à rediscussão sobre o número e a autonomia dos conselhos sociais existentes, esta última medida com implicações legais.

88. Tal atividade tem potencial para impactar sobremaneira o volume de prestações de contas anualmente formalizadas e encaminhadas ao FNDE, que atualmente gira em torno de 35 mil. Soluções internas, de inteira governança do próprio FNDE, como o rearranjo das resoluções e portarias internas do órgão, podem se mostrar eficazes a curto e médio prazo.

89. Por fim, propõe-se também atividade relativa ao mapeamento de projetos de lei em curso na Câmara dos Deputados e no Senado Federal conexos aos objetivos deste trabalho.

90. A princípio, pode-se destacar os seguintes projetos de lei e de emenda constitucional:

a) Projeto de Lei (PL) 247/2007 - Dispõe sobre a criação da Lei de Responsabilidade Educacional, em tramitação na Câmara dos Deputados (projetos de lei apensados: PL 600/2007, PL 1.256/2007, PL 8.042/2010, PL 8.039/2010, PL 450/2011, PL 5.647/2013, PL 51/2015, PL 89/2015;

b) Projeto de Lei (PL) 7.420/2006 - Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção;

c) Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 15/2015 - Insere parágrafo único no art. 193; IX, no art. 206 e no art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

### III. AÇÕES PROPOSTAS PELO FNDE EM DECORRÊNCIA DO ACÓRDÃO 7.790/2015-TCU-1ª CÂMARA

91. Em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 7790/2015-TCU-1ª Câmara, o FNDE apresentou plano de ação, com a proposição de medidas necessárias à mitigação do passivo de prestação de contas (peça 6, p. 6):

- a) Conclusão do SigPC;
- b) Contratação de 247 funcionários pelo período de 5 anos, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, da Lei 8.745/1993 e do Decreto 4.748/2003, para atuação específica na análise do passivo de contas;
- c) Realização de concurso público para o preenchimento de 222 cargos efetivos em prol da reestruturação da força de trabalho da autarquia;
- d) Contratação de mão-de-obra terceirizada para a transcrição complementar do passivo de prestação de contas.

92. Em suma, as medidas em implementação relacionam-se ao quadro de pessoal e ao desenvolvimento do SigPC, ambos abordados a seguir de maneira segregada.

#### III.1. Quadro de pessoal

93. Mediante o Acórdão 7790/2015-TCU-1ª Câmara, o Tribunal determinou que o FNDE apresentasse plano de ação para a mitigação do passivo de contas, prevendo, entre outras, medidas voltadas à melhoria da gestão do quadro de pessoal, bem como a análise da viabilidade de retorno de seus servidores cedidos a outros órgãos da administração pública. Em razão disso, a autarquia realizou um estudo sobre a força de trabalho e o tempo necessário para a análise das prestações de contas, estudo esse que serviria de subsídio à contratação de servidores efetivos e de funcionários temporários (peça 9, TC 000.146/2016-1).

94. A análise conclusiva das prestações de contas perpassa os seguintes órgãos seccionais e singulares do FNDE: Coordenação Geral de Contabilidade e Acompanhamento da Prestação de Contas (CGCAP); Coordenação Geral de Programas Especiais (CGPES); Coordenação Geral de Infraestrutura Educacional (CGEST); Coordenação Geral dos Programas de Alimentação Escolar (CGPAE); Coordenação Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME) e Coordenação Geral de Auxílios de Bolsas (CGAUX) (peça 9, p. 11, TC 000.146/2016-1).

95. A unidade de trabalho atualmente incumbida das prestações de contas é composta por 49 servidores, cuja capacidade de análise conclusiva é de, no máximo, 44 processos por semana, correspondendo a 2.149 anuais. Com vistas a aumentar a capacidade de sua equipe, o FNDE projetou a extinção do estoque para o ano de 2021, caso sejam contratados 222 servidores efetivos e 247 temporários, assim distribuídos (peça 9, p. 13, TC 000.146/2016-1):

Tabela 5: Força de trabalho ideal para análise financeira e técnica de prestação de contas

Atividade de Execução	Contratos Temporários	Servidores Efetivos	Total
Análise Financeira	43	45	88
Análise Técnica de Projetos	50	70	120
Análise Técnica de Programas	45	42	87
CADIN	7	7	14

<b>Medidas de Exceção</b>	15	10	25
<b>Cobrança</b>	10	10	20
<b>TCE</b>	15	23	38
<b>Virtualização</b>	15	0	15
<b>Transcrição</b>	35	0	35
<b>Analistas de Sistemas/Projetos</b>	12	15	27
<b>Total</b>	<b>247</b>	<b>222</b>	<b>469</b>

Secex/Educação

96. Calha ressaltar que esse cenário foi concebido agregando os esforços da nova força de trabalho ao desenvolvimento gradual do SigPC, suficiente para zerar, até 2021, apenas o passivo de contas já existente, desconsiderando a recepção de novos processos nesse interregno. Não obstante isso, a metodologia de cálculo não foi totalmente explicitada e alguns dos valores tabelados desvelam-se incongruentes ou insuficientemente explicados pelas observações acostadas às tabelas (peça 9, p. 11-12, TC 000.146/2016-1).

97. No que atine à alocação física e ao mobiliário para abrigar a força de trabalho, o FNDE utilizaria o 1º subsolo do edifício Elcy Meirelles, sendo necessária apenas a readequação dos *layouts* das unidades. Sobre os equipamentos tecnológicos, a autarquia aduziu que a aquisição ocorreria no exercício de 2016, em decorrência da meta de renovação anual de 30% do parque de microcomputadores (peça 9, p. 30-31, TC 000.146/2016-1).

98. O impacto orçamentário anual dos servidores temporários foi estimado em R\$ 28.279.194,67, e o dos servidores efetivos em R\$ 25.586.208,18, totalizando R\$ 53.865.402,85 anuais (peça 9, p. 32-33, TC 000.146/2016-1). Considerando que a previsão de contratação dos servidores efetivos ocorreria em janeiro de 2018 (peça 9, p. 33, TC 000.146/2016-1), bem como que os servidores temporários provavelmente só seriam contratados em 2017, o impacto orçamentário total alcançaria a monta de R\$ 243.740.806,10, valor este que desconsidera eventuais reajustes salariais ou progressões na carreira.

99. Destaca-se, por fim, que atualmente as negociações ocorrem junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, não existindo, ainda, uma definição clara da viabilidade de contratação de pessoal, tampouco ratificação por parte desse órgão da consistência dos cálculos efetuados pelo FNDE.

### III.2. Desenvolvimento do SigPC

100. O SigPC foi concebido de modo que as fases do processo de prestação de contas fossem atendidas de forma modular, sendo possível, em momentos futuros, a adaptação e a replicação do sistema entre os programas e projetos nos aspectos: I) recebimento das prestações de contas; II) análise das contas com resultado aprovado sem ressalvas; III) análise das contas com resultado aprovado com ressalvas ou reprovado e; IV) execução de medidas de exceção (peça 5, p. 2, TC 000.146/2016-1).

101. A autarquia afirma que recebeu 33 mil prestações de contas em 2013 do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Programa Nacional de Apoio Transporte Escolar (PNATE) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), dentre outros (peça 5, p. 2, TC 000.146/2016-1). Já em 2014, o FNDE passou a receber as prestações de contas do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), sendo que este último sofreu alterações normativas, desencadeadas pela incongruência entre o caráter anual das análises financeira e técnica e a execução do objeto por ciclos, tornando sem efeito as prestações de contas já efetuadas (peça 5, p. 2, TC 000.146/2016-1).

102. A construção do SigPC envolve, além de unidades internas do FNDE, outros órgãos da Administração Pública e instituições externas, conforme disposto a seguir (peça 5, p. 3, TC 000.146/2016-1):

Tabela 6: Agentes envolvidos no desenvolvimento do SigPC

FNDE	MEC	Agentes Externos
Diretoria Financeira	Secretaria de Educação Básica	Secretaria Nacional da Juventude da Presidência da República
Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Diretoria de Ações Educacionais	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais		Banco do Brasil
Diretoria de Tecnologia		Outras instituições bancárias

Secex Educação - TCU

103. Para a condução dos trabalhos, o FNDE conta com o Comitê Deliberativo de Prestação de Contas, instituído pela Portaria 152/2014, contando com a participação de todas as áreas técnicas do FNDE (peça 5, p. 5, TC 000.146/2016-1).

104. De outra banda, o FNDE identificou intercorrências que comprometeram o cumprimento de prazos estabelecidos para o desenvolvimento do SigPC, destacando as seguintes (peça 5, p. 3, TC 000.146/2016-1):

- 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/financeira; e
- c) inconsistência entre as informações dos extratos bancários do Banco do Brasil (BB) enviadas pela autarquia e aquelas enviadas para os entes federados.

105. A partir de 2015, o FNDE passou a receber parte das prestações de contas de termos de compromisso e convênios de obras do Plano de Ações Articuladas (PAR), do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e de outros programas. Ademais, foi disponibilizada funcionalidade no sistema para registro da execução do Plano Especial de Recuperação da Rede Física Escolar Pública (Reestfísica), bem como módulo de acesso público direto e irrestrito às contas recebidas por meio eletrônico (peça 5, p. 4, TC 000.146/2016-1).

106. Ainda em 2015, realizou-se a contratação de empresa especializada em desenvolvimento de sistemas segundo o modelo de gestão do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), visando especialmente à absorção de conhecimento, à continuidade no atendimento das demandas em curso, além do entendimento e implementação das novas necessidades apresentadas (peça 5, p. 5, TC 000.146/2016-1).

#### IV. POSSIBILIDADE DE ARQUIVAMENTO DE PROCESSO DE CONTAS

107. De acordo com resposta ao Ofício de Requisição TCU 634/2016, observa-se a seguinte situação em relação aos processos inseridos no SigPC. Ressalte-se que existe passivo de prestação de contas em papel, estando, portanto, fora do sistema:

Tabela 7: Estratificação dos processos de Prestação de Contas por valor

Faixa de valor (R\$)	Quantidade de processos no SiGPC
Até R\$ 999,99	2.156
Entre R\$ 1.000,00 e R\$ 74.999,99	141.183
Acima de R\$ 74.999,99	86.672
<b>Total</b>	<b>230.011</b>

SecexEducação

108. Em resposta ao Ofício de Requisição TCU 634/2016, foi encaminhado pelo FNDE o Parecer 1/2016/DEPCONSU/PGF/AGU (Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal da Advocacia Geral da União), sobre consulta realizada pela Procuradoria Federal junto ao FNDE, questionando 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 análoga à permissão contida no art. 17 do Decreto 6.170/2007, posteriormente regulamentado pela Portaria Interministerial MP/MF/MCT 24/2008 (peça 13):

Art. 17. Observados os princípios da economicidade e da publicidade, ato conjunto dos Ministros de Estado da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União disciplinará a possibilidade de arquivamento de convênios com prazo de vigência encerrado **há mais de cinco anos** e que tenham valor registrado de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

109. Considerando que o Decreto foi expedido em **25/7/2007**, a Portaria Interministerial 24/2008, em seu art. 1º, condicionou o arquivamento à data **de 25 de julho de 2002**, ou seja, exatos cinco anos da data da expedição do Decreto:

Art. 1º Poderão ser arquivados os processos relativos aos convênios, acordos, ajustes ou quaisquer outros instrumentos que tratam da transferência de recursos financeiros de dotação 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 congêneres apresentado até 31 de julho de 2007.

§ 1º Para fins do disposto nesta Portaria, entende-se por valor registrado aquele firmado no ato da celebração, incluídas as alterações efetuadas por aditivos.

110. Conforme o parecer, a AGU entendeu que o Conselho Deliberativo do FNDE possui competência para prever, por resolução e sem a necessidade da edição de regulamento pelo chefe do poder executivo, situações em que os processos de contas dos programas PNAE, PDDE e PNATE poderiam ser arquivados, de acordo com a legislação que institui os referidos programas (Lei 11.947/2009 e 10.880/2004), assim como no Regimento Interno do FNDE (Decreto 7.691/2012). Nesse sentido, propõe-se que o grupo de trabalho examine essa possibilidade aventada pela AGU frente a jurisprudência deste Tribunal de Contas.

45 Ademais, sugere-se que o grupo de trabalho realize estudos a fim de constatar o impacto dessa medida na redução do estoque de prestação de contas atualmente presente no FNDE, considerando a estratificação dos valores e a antiguidade de cada processo.

## V. CONCLUSÃO

111. Tendo em vista as informações e análises preliminares, ficou demonstrada a necessidade de aprofundamento da discussão sobre o enfrentamento do passivo de prestação de contas do FNDE e, principalmente, a respeito de possíveis soluções procedimentais, normativas e legais que impeçam a formação de novo estoque de processos.

112. O descompasso entre a capacidade operacional do FNDE e o volume de prestação de contas au tuadas por ano, a pulverização dos programas educacionais e o aumento expressivo da dotação destinada à educação, cuja responsabilidade de execução cabe ao fundo, exigem que seja repensado o modelo atualmente instituído.

113. O modelo atual de transferências automáticas, as inovações nos procedimentos de execução/utilização, acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos, tudo isso se soma no sentido de definir uma nova dinâmica para o pacto federativo no campo educacional.

114. A materialização do dever constitucional atribuído aos entes federados, estados e municípios reclama a distribuição correspondente de recursos necessários, ou seja, a competência com a renda pertinente. Considerando, todavia, a incapacidade fiscal de alguns, os programas suplementares educacionais ganham evidência, como instrumentos de compensação da insuficiente repartição tributária de receitas entre os entes.

115. Nesse sentido, os esforços anteriores tendentes à simplificação dos procedimentos de execução dos recursos, prestação e análise das contas, claramente não foram suficientes para dar vazão ao volume de processos anualmente au tuados. Nesse sentido, o trabalho a ser desenvolvido pelo grupo de trabalho deve se debruçar sobre os principais gargalos do modelo atualmente posto.

116. Para isso, durante esta instrução foram sugeridas diversas atividades que poderão, a depender do crivo do grupo de trabalho, compor o escopo do trabalho, com vistas a propor alterações regulamentares, legais e, se necessário, constitucionais, para solucionar a problemática relacionada ao elevado volume de prestação de contas encaminhadas ao FNDE anualmente.

117. A presente etapa processual tem por finalidade apresentar proposta de plano de trabalho para dar continuidade às atividades propostas na Comunicação proferida pelo Ministro Raimundo Carreiro, aprovadas pelo Plenário na Sessão de 21/9/2016.

118. Tendo em vista que a Portaria-TCU 237/2016, que instituiu o presente grupo de trabalho, estabeleceu, em seu art. 6º, a necessidade de submeter à Presidência o referido plano de trabalho proposto, com parecer prévio da Segecex, entende-se pertinente que, preliminarmente, com vistas a atender ao dispositivo citado, seja au tuado processo administrativo, constituído das peças correspondentes a estes autos, para fins de submissão e aprovação da Presidência da proposta de ação de controle externo apresentada no anexo a esta instrução.

## VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

119. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) Au tuar processo administrativo com vistas a submeter à Presidência do TCU, via Segecex, proposta de plano de trabalho em anexo, em conformidade com o art. 6 da Portaria-TCU 237/2016;

b) Dar conhecimento à Excelentíssima Ministra Relatora Ana Arraes do encaminhamento feito por esta secretaria nos presentes autos.

SecexEducação, em 29 de novembro de 2016.

*(Assinado eletronicamente)*

GREGÓRIO SILVEIRA DE  
FARIA (Coordenador)  
AUFC – Mat. 9461-7

*(Assinado eletronicamente)*

MARCOS ALBERTO  
WAGNER DE OLIVEIRA  
AUFC – Mat. 10671-2

*(Assinado eletronicamente)*

VINICIUS DE SÁ RODRIGUES  
AUFC – Mat. 4554-3

## ANEXO I - PLANO DE TRABALHO

### I. Identificação do objeto:

1 Em decorrência da proposta contida na Comunicação ao Plenário feita pelo Ministro Raimundo Carreiro, na Sessão Ordinária de 21/9/2016, o TCU autorizou a constituição de grupo de trabalho, com o objetivo de construir um rol de medidas com vistas à racionalização da prestação e análise dos processos de contas da aplicação de recursos descentralizados pelo FNDE, norteadas pela busca de eficiência e efetividade do controle e da própria forma de aplicação dos recursos, incluindo propostas de alteração regulamentar, legal e, se necessário, constitucional.

### II. Resumo do problema

2 O FNDE é responsável pelo repasse de recursos financeiros da União aos entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios), a título de transferências obrigatórias e voluntárias, das principais ações na área da Educação. Porém, frente ao volume de recursos descentralizados, a Autarquia não se mostra adequadamente estruturada para exercer suas funções de controle do uso regular dos recursos públicos, tanto por meio de fiscalizações *in loco*, quanto por exame das prestações de contas - que alcança o montante de 30 a 35 mil prestações anuais.

3 Considerando que atualmente, conforme informações prestadas pelo FNDE, sua capacidade operacional de análise conclusiva é, por ano, de aproximadamente 3.500 mil prestações de contas, o passivo desses processos tende sempre a crescer. Ressalta-se que os módulos e as funcionalidades do SiGPC não se encontram, hoje, totalmente implementados. Quando o sistema estiver finalizado permitirá maior agilidade de exame das contas, conferindo maior automação ao processo de contas. Mesmo assim, pode-se afirmar que o sistema, por si só, será insuficiente para resolver o problema da entidade, tendo em vista a necessidade de se realizar, tempestivamente, as análises financeira e técnica, além de realizar outras atividades relacionadas, tais como análise das defesas apresentadas (fase de contraditório), inscrição no Cadin e adoção de medidas de exceção (TCE).

### III. Objetivo Geral

4 De acordo com o art. 1º da Portaria TCU 237/2016, o objetivo do grupo de trabalho é propor medidas de racionalização do exame das prestações de contas e da aplicação de recursos descentralizados pelo FNDE.

### IV. Objetivos Específicos

5 De acordo com o art. 2º da Portaria TCU 237/2016, o trabalho deve incluir propostas de alterações no âmbito regulamentar, legal e, se necessário, constitucional, para o alcance dos objetivos determinados.

6 Dessa forma, o objetivo geral pode ser desmembrado nos seguintes objetivos específicos:

a) propor medidas de racionalização da análise do estoque de prestação de contas atualmente presente no FNDE, abalizadas pelo exame do custo benefício/efetividade, antiguidade e materialidade; e

b) propor alterações regulamentares e, se necessário, legais e constitucionais que racionalizem a sistemática de prestação de contas pelos beneficiários e, conseqüentemente, dos procedimentos de análise dos processos de contas pelo FNDE.

### V. Justificativa

7 Existência de dificuldades operacionais na gestão das prestações de contas da aplicação dos recursos repassados no âmbito de diversas ações educacionais, uma vez que a estrutura disponível

da entidade e os procedimentos de prestação e análise de contas têm se mostrado ineficientes para garantir a efetividade do controle e a tempestividade na análise das prestações, com consequente aumento do estoque desses processos sem análise conclusiva.

#### **VI. Benefícios esperados**

8 Vislumbram-se os seguintes benefícios potenciais do trabalho:

- a) diminuição do volume de prestações de contas que se encontram em estoque na autarquia;
- b) diminuição do volume de prestações de contas anualmente formalizadas e encaminhadas ao FNDE, sobretudo das transferências obrigatórias legais; e
- c) racionalização da sistemática de execução, prestação e análise dos processos de contas.

#### **VII. Delimitação do Escopo**

9 O trabalho foi dividido em duas etapas. A primeira teve a finalidade de realizar levantamento preliminar sobre a sistemática de transferência de recursos a cargo do FNDE, sob os aspectos legais, orçamentários e procedimentais, e de apresentar proposta de plano de trabalho.

10 A segunda etapa, nos termos deste plano de trabalho, tem, por escopo, a utilização dos dados e informações desse levantamento, como base para estudo e exame acerca de possíveis alterações, tanto nas atividades internas da entidade quanto no próprio modelo de repasse de recursos para as ações educacionais. As propostas de alterações normativas devem visar à racionalização da prestação e análise das prestações de contas da aplicação de recursos descentralizados pelo FNDE, norteadas pela busca de eficiência e efetividade do controle.

#### **VIII. Metodologia**

11 Para o alcance dos objetivos propostos, o grupo de trabalho deve adotar, principalmente, as seguintes metodologias:

- a) técnicas de análise do problema: Método de Análise e Solução de Problemas (MASP), Diagrama de Ishikawa ou Árvore de Problemas;
- b) revisão da literatura: legislação pertinente, normativos, documentos técnicos, trabalhos anteriores de avaliação, livros, artigos científicos, reportagens, acórdãos do TCU e outros;
- c) entrevistas com os gestores, principalmente do FNDE e do MEC, com especialistas sobre o tema e com outros *stakeholders*, empregando-se roteiros de entrevista preparados com perguntas destinadas a evidenciar as causas dos possíveis problemas a serem solucionados;
- d) grupo focal com gestores do FNDE;
- e) reuniões com gestores públicos, especialistas das áreas envolvidas e outras unidades técnicas do TCU;
- f) mapa do processo de análise das prestações de contas, incluindo as medidas de exceção (Tomadas de Contas Especial - TCE);
- g) *benchmarking* com a área da saúde quanto à sistemática de formalização anual da prestação de contas por município e estado.

#### **IX. Atividades**

12 Foram traçadas as seguintes atividades, por período, a serem consideradas pelo grupo de trabalho:

##### **1º período - planejamento:**

- a) identificar os responsáveis externos ao tribunal designados para fazer a interlocução com o grupo de trabalho do TCU, em função dos Avisos TCU 906, 907, 908 e 909, encaminhados ao Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República, ao Ministro de Estado da Educação, ao Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Presidente do FNDE,

respectivamente.

- b) identificar o papel de cada um dos órgãos listados acima para a solução da problemática do FNDE;
- c) elaborar roteiros de reunião com os órgãos listados acima;
- d) definir junto ao grupo de trabalho instituído no FNDE a periodicidade de reuniões durante o trabalho;
- e) definir a agenda de reuniões preliminares de apresentação do trabalho e discussão das iniciativas a serem adotadas por cada um dos órgãos notificados;
- f) elaborar ofício(s) de requisição de informações pendentes e relevantes, a ser(em) encaminhado(s) aos órgãos listados acima;
- g) identificar e notificar outros *stakeholders*, além dos já identificados (vide tópico “parceiros”), com conhecimento na área, para discussão de possíveis soluções para a problemática do FNDE;
- h) marcar reunião com a Semec/TCU sobre possibilidade de auxílio ao grupo de trabalho;
- i) marcar reunião com a Secex/Saúde para que apresentem ao grupo de trabalho a sistemática de prestação e análise de contas instituída pela área da saúde, no âmbito do SUS, assim como o levantamento do arcabouço jurídico que rege o modelo;
- j) levantar os normativos internos e legais que regem as transferências do FNDE (ver resposta ao Ofício de Requisição TCU 634/2016);
- k) levantar as transferências fiscais a cargo do FNDE e confirmar junto ao fundo sua classificação em obrigatórias (legais e constitucionais) e voluntárias (específicas, por delegação, voluntárias, para organizações sociais);
- l) identificar quais transferências fiscais geram prestação de contas, qual o volume e o montante envolvidos por ano;
- m) priorizar, para fins de delimitação do escopo do trabalho, as transferências fiscais com maior potencial de impacto na redução do volume de prestação de contas anualmente formalizado e de racionalização de sua análise pelo FNDE;
- n) estruturar as semelhanças e diferenças, procedimentais e normativas, entre as transferências voluntárias comuns, convênios e contratos de repasse, e as transferências obrigatórias legais realizadas pelo FNDE;
- o) levantar o custo operacional do FNDE para análise do passivo de prestação de contas, bem como a efetividade das medidas de exceção instauradas pelo órgão (relação custo benefício dos controles do FNDE);
- p) contatar a Procuradoria Federal do FNDE para discussão sobre o Parecer 1/2016 DEPCONSU/PGF/AGU, que tratou da possibilidade de normatização, pelo Conselho Deliberativo do FNDE, de situações permissivas de arquivamento de processos de prestação de contas referentes aos repasses automáticos PNAE, PDDE e PNATE;
- q) identificar os projetos de lei em curso no congresso nacional com objeto relacionado ao trabalho;
- r) levantar as possibilidades normativas legais e constitucionais relacionadas aos instrumentos de cooperação federativa em matéria educacional que possam impactar positivamente o modelo atualmente vigente no FNDE;
- s) elaborar os papéis de trabalho: técnicas de análise do problema, mapa do processo de prestação e análise das contas, roteiros de entrevista, análise stakeholder;
- t) sistematizar as informações da fase de planejamento e identificação de questões relevantes, mas pendentes de levantamento/tratamento.

## **2º período - execução:**

- a) validar papéis de trabalho junto ao FNDE;
- b) definir quais programas do FNDE serão objeto de estudo do grupo de trabalho para proposição de alterações normativas, legais e, se necessárias, constitucionais para racionalizar o processo de prestação e análise das contas;
- c) identificar qual o potencial de impacto no estoque de prestação de contas (PC) do FNDE e no volume de PC anualmente formalizadas, em função das alterações a serem propostas nos programas anteriormente definidos como objeto de análise;
- d) analisar, eventualmente junto ao FNDE e demais parceiros, a viabilidade das sugestões 1, 2, 5, 6 e 7 aventadas durante a reunião realizada dia 25/7/2016, entre TCU e FNDE, e tratadas no item 10 da instrução preliminar;
- e) construir *Benchmark* com os procedimentos de prestação e análise de contas instituídos pela área da saúde, identificando possibilidades de convergência das transferências educacionais, ou de algumas delas, para esse modelo, avaliando seus impactos no volume de prestação de contas;
- f) identificar a necessidade de eventuais alterações de normativos internos, leis e constituição para convergência do modelo educacional ao implementado pela saúde;
- g) definir data para Workshop de validação das alterações a serem propostas;
- h) realizar interlocução com a Procuradoria Federal e com o Conselho Deliberativo do FNDE sobre a elaboração do normativo a ser proposto sobre possibilidade de arquivamento de processos de contas.

### **3º período - relatório:**

- a) elaborar relatório preliminar, com propostas de alterações no âmbito regulamentar, legal e, se necessário, constitucional, para o alcance dos objetivos determinados;
- b) encaminhar o relatório para considerações do FNDE e do MEC;
- c) acrescentar eventuais contribuições sugeridas pelos órgãos consultados ao Relatório Final;
- d) encaminhar relatório para o Gabinete do Ministro Relator da área de Educação, a fim de ser submetido a julgamento pelo TCU.

### **X. Membros do grupo de trabalho**

13 De acordo com a Portaria TCU 237/2016, o grupo de trabalho deverá ser composto por auditores da Secex Educação e poderá ser auxiliado por auditores de outras unidades técnicas deste tribunal.

14 Dessa forma, propõe-se a designação de servidor da Semec/TCU e da SecexSaúde para servirem de apoio ao grupo de trabalho.

### **XI. Parceiros:**

15 Por meio dos Avisos TCU 906, 907, 908 e 909, o Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República, o Ministro de Estado da Educação, o Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Presidente do FNDE foram notificados sobre este trabalho e foi solicitada a colaboração desses órgãos com o desenvolvimento das atividades do grupo de trabalho.

16 Além desses órgãos, foram identificados, neste primeiro momento, os seguintes parceiros potenciais: Semag/TCU, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, Coordenação Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais (COINT/STN), Coordenação Geral de Normas da SOF/MP, Departamento de Transferências Voluntárias da Secretaria de Gestão do MP (Seges/MP), Consultorias em educação e áreas afins da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Ministério Público Federal (GT Educação), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal, Conselhos de Alimentação Escolar e Tribunal de Contas do Distrito Federal.

## **XII. Prazo**

17 Estima-se o prazo de seis meses, sendo dois meses para cada fase do trabalho: planejamento, execução e relatório.

## **XIII. Recursos associados**

18 A princípio, não há necessidade de recursos para o trabalho.



**ANEXO II - CRONOGRAMA DE ATIVIDADES:**

Fase	Atividade	1º Mês				2º Mês				3º Mês				4º Mês				5º Mês				6º Mês							
		Semana				Semana				Semana				Semana				Semana				Semana							
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
PLANEJAMENTO	Identificar os responsáveis externos ao tribunal designados para fazer a interlocução com o grupo de trabalho do TCU, em função dos Avisos TCU 906, 907, 908 e 909, encaminhados ao Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República, ao Ministro de Estado da Educação, ao Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Presidente do FNDE, respectivamente																												
	Identificar o papel de cada um dos órgãos listados acima para a solução da problemática do FNDE (análise <i>stakeholders</i> )																												
	Elaborar roteiros de reunião com os órgãos listados acima																												
	Definir junto ao grupo de trabalho instituído no FNDE uma periodicidade de reuniões durante o trabalho																												
	Definir a agenda de reuniões preliminares de apresentação do trabalho e discussão das iniciativas a serem adotadas por cada um dos órgãos notificados																												
	Marcar reunião com a Semec/TCU sobre possibilidade de auxílio ao grupo de trabalho																												
	Marcar reunião com a Secex/Saúde para que apresentem ao grupo de trabalho a sistemática de prestação e análise de contas instituída pela área da																												







