

VOTO

Trata-se de representação instaurada por determinação deste Tribunal com o objetivo de avaliar a gestão das prestações de contas de recursos descentralizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e de propor medidas com vistas a dotar esse processo de maior racionalidade e eficiência.

2. Na sessão ordinária de 21/9/2016, em comunicação ao Plenário, o ministro Raimundo Carreiro propôs a criação de grupo de trabalho específico, coordenado pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – atual Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação) –, com o objetivo de construir um rol de medidas para aprimorar a sistemática de prestação de contas da aplicação dos recursos do FNDE – e de suas correspondentes análises –, norteadas pela busca da eficiência e da efetividade do controle.

3. De início, gostaria de louvar a iniciativa do eminente ministro Raimundo Carreiro. Ao constatar a gravidade da crise de gestão no controle de prestações de contas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, compartilhou sua preocupação e propôs a realização do presente trabalho, por meio do qual está sendo apresentada metodologia baseada em matriz de risco, visando à melhoria do processo de tratamento e de análise das contas prestadas ao FNDE, a qual descreverei a seguir.

4. Assim, conheço desta representação, por entender que ela cumpre o pressuposto de admissibilidade previsto no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU.

II – Contextualização

5. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação gerencia anualmente recursos orçamentários significativos. Em 2016, por exemplo, foram R\$ 59,9 bilhões de créditos liquidados, sendo R\$ 29,8 bilhões em transferências a governos estaduais, ao Distrito Federal, a administrações municipais e a instituições privadas sem fins lucrativos.

6. 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 o crescente aumento do estoque de processos sem análise conclusiva. Esse problema vem recebendo destaque em decisões do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.614/2013-Plenário e 6.337/2014-2ª Câmara (de relatoria do ministro José Jorge), 7.790/2015-1ª Câmara (de relatoria do ministro Bruno Dantas) e 1.007/2016-Plenário (de minha relatoria). A Controladoria-Geral da União (CGU) também enxerga o aumento do passivo de prestações de contas sem análise como o principal problema enfrentado pelo FNDE ao longo dos últimos anos. Apurou-se que o lapso temporal médio entre o fato gerador de uma tomada de contas especial e sua respectiva instauração é de, aproximadamente, sete anos e quatro meses.

7. Segundo informado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, chegam anualmente ao órgão aproximadamente 35 mil prestações de contas, e sua capacidade de análise – checagem de informações prestadas no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Sigpc) e emissão de parecer conclusivo – está em torno de quatro mil processos. Em março de 2016, existia um passivo de 204 mil prestações de contas pendentes de análise. Desse total, 76% se referiam a transferências automáticas.

8. A intempestividade do FNDE impõe limitações de ordem prática e operacional para que ex-gestores reúnam os elementos necessários ao cumprimento de diligências, imputa a devolução de valores que se tornam vultosos pelo acréscimo de juros e de correção monetária e dificulta as tentativas de recolher aos cofres públicos quantias referentes a eventuais danos ao erário decorrentes da má gestão dos recursos repassados pela autarquia.

III – Escopo do trabalho

9. Para dar andamento à presente representação, o grupo de trabalho instituído pela SecexEducação limitou o escopo às transferências relativas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e ao Programa Dinheiro Direto na Escola Básico (PDDE Básico), por serem aquelas com maior potencial de impacto na otimização e na racionalização da instrução e da análise das contas prestadas anualmente ao FNDE.

10. O Pnae, o Pnate e o PDDE Básico geram, anualmente, em torno de 17 mil processos de prestação de contas. Excluindo-se as transferências constitucionais do salário educação e a complementação da União para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), esses programas respondem pela maior parte dos créditos liquidados anualmente pela Unidade Gestora FNDE. Em 2016, foram R\$ 7,334 bilhões em transferências de recursos que geraram a obrigação do órgão repassador de acompanhar e fiscalizar sua aplicação.

11. O Programa Nacional de Alimentação Escolar é aquele por meio do qual a União financia, em caráter suplementar, a aquisição de gêneros alimentícios para atendimento aos 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 entidades comunitárias, filantrópicas ou por elas mantidas. As transferências de recursos financeiros são efetivadas sem a necessidade de formalização de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósitos em contas específicas.

12. O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, por sua vez, se destina a custear a manutenção dos veículos destinados à condução de estudantes residentes, prioritariamente, em áreas rurais e ribeirinhas, à contratação de serviços de terceiros ou à aquisição de passe estudantil, quando há oferta de serviço regular de transporte coletivo de passageiros. As transferências de recursos financeiros são efetivadas da mesma forma que no Pnae.

13. Finalmente, o Programa Dinheiro Direto na Escola Básico se destina à cobertura de despesas de custeio, de manutenção e de pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e da melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino. É destinado a escolas públicas das redes estaduais, do Distrito Federal e municipais que possuam alunos matriculados na educação básica; a polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica; e a escolas privadas de educação básica, na modalidade de educação especial, mantidas por entidades privadas sem fins lucrativos, qualificadas como beneficentes de assistência. A transferência é feita diretamente ao caixa escolar da unidade executora, sem intermediação das secretarias municipais e estaduais de educação.

IV – Modelo atual de análise de contas prestadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

14. Os gestores municipais e estaduais responsáveis pela utilização de recursos recebidos para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico estão obrigados a prestar contas desses valores ao FNDE.

15. Essa prestação de contas é realizada no exercício seguinte ao do repasse e consiste, basicamente, na comprovação da execução dos valores recebidos, acrescidos de saldos de exercícios anteriores e de rendimentos auferidos em aplicações financeiras. Ela é constituída a partir da inserção de informações no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Sigpc), as quais deverão ser suficientes para a elaboração do relatório do cumprimento do objeto e dos benefícios alcançados; a elaboração da relação de bens ou serviços; a elaboração da relação de despesas e pagamentos; a conciliação bancária; e outras demonstrações da execução dos recursos.

16. As leis do Pnae, do Pnate e do PDDE Básico definem regras gerais acerca de como deverão ocorrer as prestações de contas. Já as resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação regulamentam e detalham o procedimento. O Conselho Deliberativo do FNDE é o órgão competente para tanto, com poderes definidos pelas leis dos programas. Pautado nas orientações gerais legalmente estabelecidas, compete a esse conselho determinar, por meio de resolução, o rito de seleção e análise das prestações de contas, além de outras normas sobre a organização e o funcionamento dos programas.

17. O grupo de trabalho da SecexEducação observou que, apesar do expressivo número de prestações de contas que dão entrada no FNDE, não é realizado qualquer tratamento inicial de modo a permitir atuação mais seletiva e eficiente da autarquia. Atualmente, a priorização da análise dos processos de prestação de contas se dá a partir de demandas dos órgãos de controle, de denúncias ou de antiguidade, não havendo qualquer critério estruturado para tanto.

18. Para resolver os problemas relativos ao grande estoque de prestações de contas pendentes de análise, o FNDE propõe o exame automatizado de todos esses processos, com a emissão de pareceres técnico e financeiro. Entretanto, esse exame automatizado depende da implantação de funcionalidades no Sistema de Gestão de Prestação de Contas.

V – Oportunidades de melhoria no processo de tratamento e de análise das contas prestadas ao FNDE

19. Com o objetivo de melhorar o processo de tratamento e de análise das prestações de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico, a SecexEducação propõe a remodelação do método de trabalho atualmente em uso pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, a partir da utilização de metodologia que estabeleça processo de priorização das prestações de contas – pela gravidade dos indícios de inconformidade existentes, aqueles que podem, por exemplo, ensejar maiores débitos –, apoiada em tipologias predefinidas e que venham a compor matriz de risco. Essa metodologia também poderá auxiliar as áreas técnicas do FNDE a decidir onde seu esforço de fiscalização deve ser alocado. A aplicação da matriz de risco antecederia tanto a instrução de processos de contas quanto a realização de ações de acompanhamento dos programas.

20. A metodologia proposta está apoiada no princípio da eficiência da Administração Pública, nas boas práticas de auditoria governamental e nos fundamentos da administração gerencial. Em alguma medida, ela reproduz o modelo da Receita Federal de checagem das declarações de imposto de renda, em que filtros preliminares selecionam aquelas que não preenchem requisitos mínimos, as quais são, então, analisadas em maior profundidade.

21. Pelas informações contidas no relatório do grupo de trabalho, entendo que a maioria dos indícios de irregularidades que podem prejudicar os alunos ou ocasionar danos ao erário dificilmente será detectada sem que se proceda a um tratamento inteligente das contas apresentadas com base em risco.

22. A SecexEducação registrou que, durante as fases de planejamento e de 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 ao aperfeiçoamento do atual modelo adotado na área da educação.

23. As etapas da metodologia com base em matriz de risco são:

23.1. triagem das prestações de contas: estágio em que são avaliadas as informações inseridas no sistema Sigpc. Constatada omissão do gestor quanto à obrigação de prestar contas e/ou do conselho social quanto à emissão do parecer conclusivo, notificam-se os responsáveis para saneamento dos autos. Permanecendo a omissão, instaura-se tomada de contas especial por meio do e-TCE;

23.2. aplicação de tipologias de risco: etapa que visa a definir as prestações de contas que deverão ser instruídas em maior detalhe; e

- 23.3. priorização de contas com maior grau de criticidade e/ou risco: geração de relação de objetos e de fatos a serem controlados prioritariamente.
24. Com a implantação dessa metodologia, superam-se os obstáculos relativos à necessidade de aumento do quadro de servidores alocados na instrução dos processos de contas e às dificuldades relacionadas à emissão automática de pareceres por meio do sistema Sigpc, a qual demanda a implantação de funcionalidades complexas.
25. Esclareço que a metodologia proposta não busca desconstruir o esforço já empreendido no desenvolvimento do Sistema de Gestão de Prestação de Contas. Na verdade, com alguns ajustes, esse sistema servirá como principal suporte à gestão eletrônica das prestações de contas e à elaboração da matriz de risco.
26. Vale informar que a melhor priorização dos processos de prestação de contas dependerá da qualidade dos dados e das informações inseridas no sistema Sigpc e da definição das tipologias de risco.
27. Ressalto que priorizar um conjunto de prestações de contas para instrução mais detalhada não é deixar de analisar o universo das contas. O que proponho é submeter esse universo a filtros e a testes que permitam ao FNDE a classificação dos processos quanto ao nível de criticidade, tendo por base os indícios de inconformidade.
28. Discordo da Secretaria de Controle Externo da Educação quanto ao arquivamento em lote no caso de prestações de contas classificadas como de baixo nível de criticidade, ainda que exista a possibilidade de, no caso de posterior ciência de inconformidades, o processo ser desarquivado para análise. Conforme apontou o ministro André Luís de Carvalho no voto que embasou o Acórdão 721/2019-Plenário, a aprovação de prestação de contas sem a suficiente análise documental afronta o princípio constitucional da prestação de contas e valores da governança pública, como a *accountability*.
29. Considero imprescindível, portanto, 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 regule para os programas objeto desta representação:
- 29.1. metodologia de tratamento inicial de prestação de contas baseada em matriz de risco, por meio da verificação de cesta de tipologias, de forma que todo o universo de contas seja submetido a procedimentos que busquem identificar aquelas que apresentam maior risco de apresentar irregularidades graves na execução dos programas;
- 29.2. parâmetros de classificação das contas segundo níveis de criticidade ou risco de inconformidades, tendo por base as tipologias da matriz de risco;
- 29.3. análises da matriz de risco sob a dimensão horizontal (por ente, com base no somatório dos pontos atribuídos ao conjunto de tipologias aplicadas aos programas que tiveram contas prestadas) e sob a dimensão vertical (por programa, com base no somatório dos pontos atribuídos ao conjunto de tipologias aplicadas a determinado programa);
- 29.4. fluxo de trabalho associado à aplicação da matriz de risco e aos procedimentos de tratamento das contas com risco potencial de inconformidades graves selecionadas a partir da execução dos procedimentos;
- 29.5. informações de natureza técnica e financeira que devam obrigatoriamente constar do sistema 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.
30. Complementarmente, entendo que se deve determinar ao FNDE que apresente a esta Corte de Contas, no prazo de noventa dias, plano de ação para o tratamento do estoque de contas sem análise conclusiva dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico, detalhando o fluxo de trabalho a ser adotado,

os critérios de tratamento, de classificação e de priorização das contas com base em risco ou em indícios de inconformidades ou de irregularidades graves.

VI – Ajustes necessários para a implantação de metodologia baseada em matriz de risco

31. A aplicação de metodologia baseada em matriz de riscos para classificação das prestações de contas por nível de criticidade ou de risco demanda que sejam realizados alguns ajustes em procedimentos, conforme explanarei na sequência.

VI.1 – Aprimoramento da atuação dos conselhos de controle social

32. Os conselhos que atuam no Programa Nacional de Alimentação Escolar e no Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb, respectivamente – têm relevante protagonismo no processo de prestação de contas dos recursos aplicados, pois cabe a eles emitir parecer conclusivo quanto à execução desses programas.

33. Esses conselhos são órgãos colegiados de caráter fiscalizador, deliberativo e de assessoramento que se incorporam à estrutura de governança dos programas e assumem a incumbência de auxiliar o órgão central repassador no controle dos recursos transferidos. O PDDE Básico, por sua vez, não conta com instância de controle social, cabendo às secretarias de educação analisar e julgar as prestações de contas.

34. Destaco que, apesar de a legislação incluir esses conselhos como parte do processo de gestão e de controle descentralizados, a prévia análise e a emissão do parecer conclusivo das prestações de contas pelos CAE, pelos CACS/Fundeb e pelas secretarias de educação não retiram a responsabilidade do FNDE quanto ao exame das prestações de contas dos recursos por ele repassados.

35. Trabalhos realizados pelo TCU e pela CGU apontaram diversos problemas no funcionamento dos Conselhos de Alimentação Escolar e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, enfraquecendo a atuação complementar dessas instâncias: condições inadequadas de trabalho; inoperância na verificação da aplicação dos recursos nas escolas; falta de análise das prestações de contas apresentadas; inconsistências nos pareceres emitidos; falta de incentivo ou de treinamentos aos conselheiros, entre outros. Outros problemas graves identificados dizem respeito à cooptação de conselhos pelo poder público local e ao não atendimento ao princípio da segregação de funções. De forma geral, esses conselhos também tendem a ser pouco atuantes na fiscalização de licitações para contratação de bens e serviços e da aplicação dos recursos.

36. Em face dessa realidade, julgo essencial recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que desenvolva ações continuadas voltadas a capacitar componentes dos Conselhos de Alimentação Escolar e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, de modo a qualificar sua atuação para que as informações por eles prestadas sejam mais confiáveis e possam ser aproveitadas como insumos no preenchimento da matriz de risco da metodologia proposta.

37. Assim, entendo conveniente recomendar também ao FNDE que, ao aplicar a metodologia baseada em 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.

VI.2 – Disponibilização adequada de extratos bancários pelas instituições financeiras

38. Outra providência necessária para que a metodologia baseada em matriz de risco funcione é que as instituições financeiras cumpram o Decreto 7.507/2011, o qual estabelece que os extratos bancários das contas específicas contenham o registro completo da execução dos programas, com o CNPJ, a razão social, o banco beneficiário e a agência e a conta corrente dos beneficiários dos débitos. Sem a regularização do fluxo, da padronização e do carregamento dos extratos bancários no sistema Sigpc, comprometem-se sobremaneira a seleção e a análise financeira das prestações de contas.

39. Dessa forma, vislumbro que cabe dar ciência à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil de que a não disponibilização regular ao FNDE dos extratos bancários das contas específicas dos programas educacionais instituídos pelas Leis 10.880/2004, 11.494/2007, 11.692/2008 e 11.947/2009 está em desacordo com o Decreto 7.507/2011.

VI.3 – Aprimoramentos no Sistema de Gestão de Prestação de Contas

40. Atualmente, o Sistema de Gestão de Prestação de Contas é a principal base de dados de suporte ao tratamento inicial das prestações de contas. Todavia, ele sofre com atrasos no seu cronograma de desenvolvimento, com a implementação parcial de módulos e de funcionalidades e com a insuficiência de dados que permitam a aplicação mais ampla e qualificada de procedimentos com base em critérios de risco associados às tipologias de ocorrência de irregularidades.

41. Em decorrência, é necessário que sejam aprimoradas as críticas na entrada de dados nesse sistema para que as prestações de contas sejam registradas de forma completa e sem erros de digitação. Além disso, o Sigpc deve ser capaz de notificar o gestor quando da omissão no dever de prestar contas e o conselho social quanto à necessidade de emissão do parecer conclusivo. Dessa forma, somente passarão para a segunda fase da metodologia as prestações de contas já concluídas e aquelas cujo prazo esteja expirado – após terem sido feitas as devidas notificações.

42. Por consequência, reputo oportuno recomendar ao FNDE que faça os ajustes necessários no Sistema de Gestão de Prestação de Contas e regule as informações que devem obrigatoriamente dele constar para fins de suporte à aplicação da metodologia baseada em matriz de risco, levando em conta as tipologias de risco definidas e a necessidade de balancear os critérios de conformidade financeira com os de conformidade técnica.

VI.4 – Definição das tipologias de risco

43. Outro ajuste preparatório importante para a implantação da metodologia baseada em matriz de risco é a definição das tipologias de risco, a qual deve se dar a partir de inconformidades consideradas mais graves, como, por exemplo, potencial de gerar danos ao erário, indício de desperdício de recursos ou possibilidade de afetar o adequado cumprimento do objeto.

44. Para a definição dessas tipologias, devem ser mapeados os dados já existentes no sistema Sigpc – vasto repositório de dados de prestações de contas – e deve ser avaliada a confiabilidade desses registros. Se necessário, deve ser realizada coleta adicional de informações em novas prestações de contas e analisada a oportunidade do uso de outras bases de dados. Para uma melhor calibração do modelo, as tipologias de risco que forem selecionadas pelo FNDE devem ser objeto de verificação regular quanto à capacidade de classificar as contas o mais corretamente possível pelo nível de criticidade.

45. Ainda que algumas tipologias possam ser comuns ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e ao Programa Dinheiro Direto na Escola Básico, o FNDE deve avaliar a necessidade de criação de tipologias específicas para atender às regras e às especificidades de cada um deles.

46. As áreas de negócio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação têm importante papel na definição e na validação dessas tipologias de risco, bem como na calibragem de critérios e de pesos de pontuação, pois detêm o melhor conhecimento sobre os programas em discussão; quanto maior for esse conhecimento, superior será a capacidade de definir cesta de tipologias equilibrada e de qualidade.

47. O grupo de trabalho sugere a criação de cesta de tipologias associadas a despesa e conciliação de extratos bancários; a fornecedores; a regras formais dos programas; ao critério materialidade; a demandas e resultados de ações de controle junto ao ente; e a indicadores educacionais e de estado nutricional. Por considerar adequada essa sugestão, vislumbro que cabe dar ciência ao FNDE.

VI.5 – Necessidade de sistema de informação para acompanhamento da execução de transferências automáticas

48. O antigo Sistema de Convênios (Siconv), atual plataforma +Brasil, gerido pelo Ministério da Economia, destina-se a administrar as transferências voluntárias de recursos da União nos convênios firmados com estados, municípios, Distrito Federal e entidades privadas sem fins lucrativos, não contemplando transferências automáticas.

49. O Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), portal operacional e de gestão do Ministério da Educação, trata do orçamento e do monitoramento das propostas do Governo Federal na área da educação e também não contempla o gerenciamento das transferências do Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico.

50. Da mesma forma, no FNDE, inexistente sistema de informação único para acompanhamento da execução dos programas objeto de transferências automáticas, conforme apontou o grupo de trabalho da SecexEducação. Diversos sistemas diferentes são utilizados com esse objetivo, criando-se lacuna relacionada ao controle e ao acompanhamento tempestivo da execução desses programas.

51. Os órgãos de controle apontam periodicamente para a necessidade de concentrar o controle das transferências federais em um único sistema de informação e de tornar públicos e transparentes os dados da execução financeira dessas transferências. A padronização do tratamento das transferências por parte dos órgãos concedentes aumentará a eficiência dos procedimentos de registro, de acompanhamento, de controle e de transparência das informações.

52. Considerando que rotinas presentes nos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico se relacionam com rotinas já implementadas pela plataforma +Brasil e que esse sistema seria o ambiente mais favorável para a internalização de outras transferências da União – apesar da possível complexidade envolvida na tarefa de adaptação do sistema para recepção das transferências automáticas –, ajuízo importante recomendar à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia que dê início às tratativas com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para a realização de estudo dos modelos de negócios das transferências automáticas da educação, de forma a analisar a viabilidade e os riscos de operacionalização dessas transferências pela plataforma.

53. Na eventual decisão de utilização da plataforma +Brasil para a gestão das transferências obrigatórias operacionalizadas pelo FNDE, é pertinente recomendar à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia que atente para a manutenção da diversidade dos registros incorporados no Sistema de Gestão de Prestação de Contas no decorrer do seu desenvolvimento, evitando a perda de importante repositório de dados e de informações lá existentes.

VI.6 – Aprimoramento dos critérios de seleção de entes a serem fiscalizados anualmente

54. Conforme apontou o relatório do grupo de trabalho da SecexEducação, o FNDE tem se deparado com dificuldades para acompanhar regularmente a execução de seus programas.

55. A situação é agravada pelo fato de que os setores responsáveis pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e pelo Programa Dinheiro Direto na Escola Básico utilizam critérios de seleção distintos para cada programa. Recorrentemente, a verificação da regularidade dos gastos de cada programa é realizada em municípios diferentes, dificultando a economicidade, a oportunidade e a conveniência do aproveitamento de uma mesma visita para a fiscalização de mais de um programa.

56. A carência de sistema de informação para acompanhamento da execução físico-financeira dos programas demanda o aperfeiçoamento dos critérios de seleção dos entes a serem fiscalizados anualmente pelo FNDE. Ademais, a interação entre as coordenações para definição da programação anual das fiscalizações dos programas potencializaria o uso dos recursos humanos e financeiros existentes.

57. Destaco que muitos dos critérios de risco e de cruzamentos de dados que deverão ser desenvolvidos com a metodologia baseada em matriz de risco para a seleção das prestações de contas a serem detidamente analisadas pelo FNDE poderão subsidiar a escolha, por sistema de amostragem, de quem o FNDE deve fiscalizar. Também podem ser usados como subsídios o painel de tipologias de convênios desta Corte de Contas e a matriz de vulnerabilidades desenvolvida pela CGU no Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

58. Assim, considerando os problemas identificados e a possibilidade de cooperação entre os órgãos de fiscalização para potencializar o controle de programas estabelecida no parágrafo único do art. 9º da Lei 11.947/2009, é importante que o FNDE avalie a possibilidade de:

58.1. celebrar acordo de cooperação com a Controladoria-Geral da União, com o objetivo de aprimorar os critérios de seleção dos entes federados a serem fiscalizados anualmente no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico, valendo-se da expertise e da metodologia desenvolvida na matriz de vulnerabilidade daquele órgão, do painel de tipologias de convênios do TCU e da metodologia que está sendo proposta, de forma a auxiliar e otimizar o acompanhamento e a fiscalização desses programas;

58.2. aprimorar e formalizar, em normativo interno, os critérios de seleção dos entes federados a serem monitorados anualmente no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico.

59. Nesse ponto específico, considero suficiente dar ciência ao FNDE das possíveis ações sugeridas pela equipe técnica para potencializar o controle de programas. Aqui, deixo de acolher, com vistas à preservação de competências próprias do gestor, as propostas de recomendação e de determinação para que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação apresente plano de ação para implementação dessas exatas medidas.

VII – Outras melhorias necessárias para a otimização dos resultados da metodologia baseada em matriz de risco

60. As tabelas 3 a 9 da instrução da SecexEducação (peça 47) detalham as tipologias propostas pelo grupo de trabalho da SecexEducação, as quais poderão ser usadas pelo FNDE no desenvolvimento da metodologia baseada em matriz de risco. Elas informam a disponibilidade de dados no sistema Sigpc e, quando necessário, em outras bases, para identificação de situações de vulnerabilidade.

61. Considerando essa cesta de tipologias, o grupo de trabalho avaliou dados e informações disponíveis e identificou outras melhorias a serem implementadas de modo a permitir a otimização dos resultados com a utilização da metodologia baseada em matriz de risco.

VII.1 – Melhoria da qualidade dos dados registrados no Sistema de Gestão de Prestação de Contas

62. Conforme já destaquei, um dos problemas encontrados nos dados existentes no Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE é a incorreção do que lá está registrado. Dados incorretos reduzem a qualidade da informação e podem levar a conclusões equivocadas.

63. No entanto, diversas informações inseridas no sistema Sigpc também se encontram em outras bases de dados de órgãos e entidades da Administração Pública federal e podem ser utilizadas – automaticamente ou não.

64. Assim, visando à melhoria da qualidade dos dados registrados no sistema Sigpc, julgo relevante recomendar ao FNDE que:

64.1. alimente a base de dados do sistema Sigpc com os códigos e os descritores dos produtos constantes da Nomenclatura Comum do Mercosul – convenção de categorização de mercadorias disponibilizada pelo Ministério da Economia e cujos códigos estão presentes nas notas fiscais eletrônicas –, o que permitirá classificação mais uniforme dos produtos inseridos nos documentos de

despesa do programa e grande avanço na qualidade dos registros e no controle do Programa Nacional de Alimentação Escolar;

64.2. padronize as entradas de dados sobre os produtos adquiridos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar no sistema Sigpc, pormenorizando a unidade comercial do produto, com sua descrição e unidade de medida, de modo a utilizar a unidade em que o produto é tributado para reduzir as divergências naquele sistema;

64.3. altere os normativos infralegais que regulamentam o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e o Programa Dinheiro Direto na Escola Básico, prevendo que as entidades executoras e as unidades executoras passem a exigir dos fornecedores a emissão das notas fiscais eletrônicas, as quais permitem a identificação detalhada do emitente, do destinatário, dos produtos e dos serviços demandados, além de outras informações relevantes para o processo de fiscalização;

64.4. estude a viabilidade de integrar o sistema Sigpc à base de dados da nota fiscal eletrônica, de forma que esse sistema seja alimentado automaticamente com registros fidedignos acerca dos produtos e serviços adquiridos no âmbito dos programas do FNDE, impedindo o lançamento de notas fiscais estranhas ao Pnae, Pnate e ao PDDE Básico;

64.5. em relação aos serviços contratados de terceiros com recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar:

64.5.1. exija das entidades executoras o registro obrigatório no sistema Sigpc do veículo, da placa, do número 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, de modo que se possa verificar se as despesas estão sendo efetuadas com veículos realmente destinados ao transporte escolar;

64.5.2. acrescente dispositivo na Resolução CD/FNDE 5/2015 de forma a fixar o limite admitido para subcontratação do serviço de terceirização do transporte escolar, para que somente sejam contratadas empresas com capacidade operacional de executar o serviço em questão e que as empresas subcontratadas atendam aos requisitos exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro;

64.5.3. exija das entidades executoras o registro obrigatório no sistema Sigpc do nome e CPF dos condutores, vinculados a entidades executoras ou a terceirizadas, 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.

64.6. passe a exigir das entidades executoras o registro obrigatório no sistema Sigpc:

64.6.1. da chave de acesso da nota fiscal eletrônica de modo que se viabilize consulta à base de dados da Receita Federal;

64.6.2. do CNPJ dos fornecedores que participaram das licitações (Pnae e Pnate) e chamamentos públicos (Pnae), acompanhado de outras informações que julgar relevantes, de modo que seja possível a realização de cruzamentos de informação, como a existência de parentesco entre gestores e responsáveis por empresas contratadas;

64.6.3. do número de inscrição da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar física ou jurídica dos fornecedores vencedores e concorrentes, relacionados à aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações;

64.6.4. de informações detalhadas sobre o documento de despesa do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, com a especificação pormenorizada do objeto de compra ou do serviço contratado, suas especificações, descrição, unidades de medida, quantidade e valores praticados, assim como proposto para o Programa Nacional de Alimentação Escolar;

64.6.5. de dados sobre a apólice do seguro garantia contratado para os veículos escolares com recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, que permitam consultar a base da Superintendência de Seguros Privados.

65. Ademais, visando a permitir a checagem das informações cadastradas no sistema Sigpc, entendo ser importante recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que avalie a possibilidade de firmar acordos de cooperação técnica ou instrumentos congêneres com órgãos da Administração Pública federal que sejam responsáveis pelo fornecimento de dados eletrônicos os quais estejam presentes no Sistema de Gestão de Prestação de Contas, em especial com a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com o Departamento Nacional de Trânsito, do Ministério da Infraestrutura, e com o Ministério da Economia, responsáveis, respectivamente, pelas Declarações de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, pelo Registro Nacional de Veículos Automotores e pelos Cadastro Nacional de Empresas e Relação Anual de Informações Sociais.

VII.2 – Aprimoramento da pesquisa de preços de alimentos

66. A Lei 11.947/2011, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, permite a dispensa de licitação “desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local” e define que “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”. O diploma legal, no entanto, não define os parâmetros para que o preço seja considerado compatível com o mercado local.

67. A disparidade entre os preços praticados nas diversas regiões do Brasil e a ausência de banco nacional de preço de alimentos que sirva de parâmetro para a dispensa de licitação dificultam o controle dos valores praticados nas aquisições. Ademais, a permissão para que o preço seja estipulado exclusivamente a partir de três orçamentos locais fragiliza o programa, permitindo a combinação prévia de preços superfaturados para fundamentar contratações.

68. Com vistas a atenuar as fragilidades relacionadas aos preços praticados nas aquisições de alimentos, considero importante recomendar ao FNDE que avalie a possibilidade de alterar seus normativos, notadamente a Resolução CD/FNDE 26/2013, passando a exigir das entidades executoras e das unidades executoras, como etapa obrigatória para a definição dos preços de aquisição de alimentos, a pesquisa de preços praticados no mercado local, no Painel de Preços – ferramenta desenvolvida pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia –, no Programa de Aquisição de Alimentos, da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania, ou, excepcionalmente, nas Centrais de Abastecimento nos estados.

VII.3 – Melhoria da transparência da execução financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola

69. A Resolução CD/FNDE 10/2013 prevê o uso de cartão magnético específico do Programa Dinheiro Direto na Escola para a realização de despesas relacionadas com as finalidades desse programa em estabelecimentos comerciais. A ausência do cartão tem feito com que muitas dessas despesas estejam sendo pagas por meio da emissão de cheques, o que compromete a transparência da execução financeira do PDDE.

70. Em consequência, a unidade instrutiva propõe determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que apresente plano de ação para implementação do cartão PDDE e de outras soluções tecnológicas disponibilizadas por instituições bancárias de modo a melhorar a transparência da execução financeira do programa PDDE.

70.1. Com as devidas vênias, embora reconheça que o aprimoramento da execução financeira do PDDE é questão relevante e urgente a exigir ações do FNDE, por tratar-se de oportunidade de melhoria, e não de ilegalidade que demande atitude constritiva, julgo que o encaminhamento mais adequado é recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que adote medidas voltadas a aperfeiçoar a integridade e a transparência da execução financeira do PDDE, como, por

exemplo, por meio da implantação do cartão PDDE ou outras soluções tecnológicas disponibilizadas por instituições bancárias ou desenvolvidas pela Administração Pública.

VIII – Prestação de contas do Município de Campina Grande, na Paraíba

71. Durante os testes realizados, o grupo de trabalho da SecexEducação constatou que a prestação de contas do município de Campina Grande, na Paraíba, continha notas fiscais estranhas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar 2015.

72. Em uma dessas notas, a relação de produtos registrados no Sigpc (abacaxi, banana, laranja, mamão e melancia) diferia completamente daquela registrada na respectiva nota fiscal eletrônica (açúcar, biscoito, carne bovina, macarrão e mortadela) e o destinatário dos produtos era o Fundo Municipal de Assistência Social do Município de Solânea, Paraíba, e não a Secretaria de Educação do Município de Campina Grande. Em outra nota fiscal, além de diferenças na relação de produtos adquiridos e do destinatário, havia significativa divergência de valor. Enquanto o valor total declarado no Sigpc foi de R\$ 14.057,42, a nota fiscal eletrônica foi emitida no valor total de R\$ 391,33.

73. Por esse motivo, acato a proposta da unidade instrutiva de determinar ao FNDE que, caso ainda não tenha feito, analise a prestação de contas do Município de Campina Grande/PB relativa ao Pnae 2015, em especial quanto à fidedignidade dos registros dos documentos de despesa declarados em confronto com os dados das notas fiscais eletrônicas.

IX – Classificação das transferências do Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico

74. A instrução da Secretaria de Controle Externo da Educação põe em debate a natureza jurídica e a classificação das transferências federais no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico.

75. Segundo esse trabalho, o atual entendimento desta Corte de Contas de que os repasses de recursos dos citados programas são feitos por meio de transferências voluntárias tem impactos estruturantes na busca pela racionalização do processo de prestação e de análise das contas desses programas.

76. A SecexEducação entende – fazendo analogia entre transferências realizadas pelo FNDE e os repasses feitos pela área de saúde por previsão expressa na Constituição Federal – que as transferências federais no âmbito dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico devem ser consideradas transferências legais e excetuadas dos regramentos e das condicionantes do Decreto 6.170/2007, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Portaria Interministerial 424/2016, os quais criariam embaraços que comprometeriam a eficiência e a agilidade que devem pautar o repasse, a execução, a prestação e a análise das contas desses programas. Defende que essas transferências são legais, vinculadas e estão na esfera de competência do TCU.

77. Ante possíveis repercussões de tal entendimento 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 (Semag), unidade especializada incumbida de realizar análises sistêmicas e econômicas de programas de governo, da dívida pública, da arrecadação, da renúncia de receita, das transferências constitucionais e da dívida ativa.

78. Em percuciente análise, a Semag avaliou a proposta da SecexEducação sob a ótica das finanças públicas e divergiu dos argumentos apresentados pela unidade instrutiva.

79. No entender da Secretaria de Macroavaliação Governamental, obrigações incondicionais sobre matéria inserida na competência material comum dos entes autônomos da Federação exigem análise sistemática da Constituição Federal, sob pena de tornar o orçamento federal mais rígido do que se apresenta e inviabilizar o cumprimento das metas fiscais.

80. Afirma que os arranjos previstos nas leis instituidoras dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico refletem características próprias de transferências voluntárias, com previsão de exigências que são inconcebíveis de ser aplicadas a transferências que decorram de obrigação incondicional imposta à União.

81. Entende que eventual proposta de reformulação jurisprudencial com o escopo proposto pela SecexEducação – a qual tem elevado potencial de reduzir a força normativa de dispositivos cruciais da Lei de Responsabilidade Fiscal – deve ser precedida de amplo debate nesta Corte e com órgãos e entidades da União direta e indiretamente afetados, em especial aqueles responsáveis pela condução da política econômica.

82. Ouvido, o representante do Ministério Público junto ao TCU, procurador Rodrigo Medeiros de Lima, manifestou concordância com a proposta da Secretaria de Macroavaliação Governamental de manter inalterada a jurisprudência deste Tribunal e continuar classificando como voluntárias as transferências realizadas por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico. Entende que não é possível alterar a natureza jurídica e a classificação das transferências referentes aos programas em questão com fundamento em analogia com os repasses realizados no âmbito da saúde por previsão do artigo 198, § 3º, inciso II, da Constituição Federal.

83. Acompanho a conclusão da Semag, endossada pelo representante do MPTCU, pelas razões que passo a expor.

84. Transferências obrigatórias são entregas de recursos – correntes ou de capital – que decorrem de determinação ou de imposição constitucional ou legal, como se pode deduzir da definição de transferência voluntária contida no artigo 25 da Lei Complementar 101/2000. Entretanto, como a realização de qualquer despesa pública depende de previsão em lei – conforme defendido pelo ministro Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 2.368/2013-Plenário –, a simples existência de previsão legal não caracteriza automaticamente uma transferência como obrigatória.

85. O fator determinante para que se possa diferenciar a transferência obrigatória – ou incondicional – da transferência voluntária é a imposição de exigência por parte do ente concedente para a realização do repasse dos recursos, conforme concluiu o Pleno desta Corte de Contas nos Acórdãos 1.631/2006 e 2.638/2013, relatados, respectivamente, pelos ministros Augusto Sherman Cavalcanti e José Jorge.

86. A Lei Maior também não prevê que transferências decorrentes de obrigação incondicional da União se sujeitem a restrições que possibilitem a suspensão dos repasses. Esclareço que o condicionamento da entrega dos Fundos de Participação de Estados e de Municípios ao cumprimento do mínimo de saúde é exceção a essa previsão (parágrafo único, inciso II, do art. 160 da Constituição Federal).

87. As Leis 11.947/2009 – que dispõe sobre o Pnae e o PDDE Básico – e 10.880/2004 – que institui o Pnate – fixam exigências mínimas – entre elas a prestação de contas do total dos recursos recebidos –, que, se não cumpridas pelos estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios, levam à suspensão dos repasses pelo FNDE.

88. Ademais, proporcionar os meios de acesso à educação – assim como à cultura, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação – é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 23, inciso V, da Constituição Federal), a qual se dá por meio da cooperação entre esses entes. O termo cooperação aqui utilizado impede que se atribua a essa competência comum o sentido de obrigação constitucional, conforme esclareceu esta Corte de Contas no Acórdão 1.631/2006-Plenário:

“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.” (grifei)

89. Portanto, por serem recursos transferidos a título de cooperação e mediante o atendimento de diversos requisitos impostos pelo ente concedente, os aportes federais de recursos para educação, por meio do Pnae, Pnate e PDDE Básico, devem ser classificados como transferências voluntárias.

90. Destaco, além disso, que a proposta da Secretaria de Controle Externo da Educação, apesar de direcionada apenas para as transferências federais no âmbito dos programas Pnae, Pnate e PDDE Básico, poderia afetar outras transferências voluntárias, caso fosse firmado entendimento de que as transferências federais relativas a quaisquer programas voltados para o rol de direitos sociais elencados no art. 6º da Carta Magna são despesas obrigatórias da União e de que as transferências intergovernamentais decorrentes dos respectivos programas federais são consideradas igualmente obrigatórias por natureza.

91. Essa reprodução de entendimento para outras políticas públicas relacionadas à promoção de direitos sociais também poderia esvaziar o conteúdo normativo de artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial os artigos 9º e 25, eixos para o equilíbrio das finanças públicas, que estabelecem mecanismos de correção da execução orçamentária para garantir o cumprimento das metas fiscais (contingenciamento) e preveem exigências indutoras da gestão fiscal responsável (condicionantes para recebimento das transferências voluntárias).

92. A Semag também apontou para o fato de que a alteração da natureza dessas transferências poderia afetar o exercício da competência dos órgãos e de instituições federais para fiscalizar, processar e julgar causas envolvendo tais recursos e de que os impactos fiscais decorrentes da proposta precisam ser melhor mensurados e mitigados, conclusões com as quais concordo.

93. Por fim, entendo, em anuência ao parecer do MPTCU, que a Semag trouxe elementos suficientes para a conclusão de que não há qualquer semelhança entre a configuração legal definida para os programas em tela e 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, devendo ser mantida inalterada a jurisprudência deste Tribunal quanto à classificação como voluntárias das transferências realizadas por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico.

X – Ingresso de interessado como *amicus curiae*

94. Em 8/3/2018, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), entidade de classe sem fins lucrativos que congrega os secretários estaduais de educação, formalizou pedido de ingresso nos presentes autos como *amicus curiae*, com o objetivo de contribuir com sugestões de aprimoramento do processo de prestação de contas no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

95. A figura do *amicus curiae* não existe nas normas que regulamentam o processo no âmbito do Tribunal de Contas da União. Apesar disso, em processos específicos, e a critério do relator, o ingresso de determinados entes na condição de “amigo da corte” tem sido admitido, nos termos do art. 138 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no TCU.

96. Considerando que o grande objetivo do instituto do *amicus curiae* é trazer ao processo pluralidade de visões; que, 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 “criação, segundo suas competências próprias ou na forma de rede integrada, mecanismos adequados à fiscalização e ao monitoramento da execução” do Programa Nacional de Alimentação Escolar; que nestes autos está sendo apresentada metodologia para aprimoramento do processo de tratamento e de análise das contas prestadas ao FNDE pelos gestores dos sistemas de ensino, alcançando, de forma direta, os representados pela requerente, autorizei a admissão do Consed nos autos na condição pretendida.

XI – Manifestação do Conselho Nacional de Secretários de Educação

97. O Conselho Nacional de Secretários de Educação, na condição de *amicus curiae*, protocolou manifestação, analisada pela Secretaria de Controle Externo da Educação, que concluiu não acarretarem os elementos trazidos aos autos por esse conselho alterações na análise da questão tratada nos autos. Sugeriu, então, a manutenção das propostas de encaminhamento registradas na instrução anterior elaborada por aquela secretaria.

98. A essência da manifestação do Consed se refere ao relato de insatisfação de gestores e ex-gestores quanto à intempestividade da análise de prestações de contas, que muitas vezes chega a seu conhecimento decorridos mais de dez anos da entrega da documentação. Por isso, propõe 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”.

99. Inicialmente, rememoro que autorizei o ingresso do Conselho Nacional de Secretários de Educação nos presentes autos, pois considerei que seu conhecimento sobre o tema aqui tratado e seu papel como elo entre os estados e o FNDE poderia qualificar a decisão desta Corte de Contas.

100. Nada obstante, o Consed não carrou aos autos informações efetivamente relacionadas à avaliação da gestão das prestações de contas de recursos descentralizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ou que possibilitassem dotar esse processo de maior racionalidade e eficiência. Seu objetivo foi fundamentar proposta, que contraria jurisprudência firmada por este Tribunal, a qual, além de ultrapassar os poderes a ele concedidos na figura de *amicus curiae*, extrapola o escopo da presente representação.

101. Ademais, ainda que pertinente ao tema aqui tratado, essa proposta não poderia ser acatada, conforme bem defendido pelo ministro Walton Alencar Rodrigues no recente Acórdão 2.858/2018-1ª Câmara:

“O instituto da prescrição se apresenta sobre dois aspectos nos processos deste Tribunal. Um se refere às ações de ressarcimento e outro à aplicação de sanções aos jurisdicionados. Quanto ao primeiro, **é cediça a imprescritibilidade da ação de ressarcimento de dano ao Erário**, por força do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do MS 26.210 e ratificado em outros precedentes judiciais (ARE 772852, AgR; RE 601707 AgR; AI 819135 AgR).

O tema restou pacificado no âmbito deste Tribunal com a edição da **Súmula de Jurisprudência 282/2012** que contém o seguinte enunciado: “**As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao Erário são imprescritíveis**”.

Por meio do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, esta Corte pacificou o entendimento de que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, de 10 anos, sendo contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada.” (grifei)

102. Portanto, acompanho a proposta da Secretaria de Controle Externo da Educação quanto ao indeferimento do pedido formulado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação

XII – Conclusão

103. Ao final, com os destaques registrados e apenas pontuais divergências, acolho as propostas da Secretaria de Controle Externo da Educação no que tange à melhoria do processo de tratamento e de análise das contas prestadas ao FNDE e ao indeferimento do pedido formulado pelo Consed.

104. Acolho também as conclusões da Secretaria de Macroavaliação Governamental quanto a manter inalterada a jurisprudência desta Corte de Contas e continuar classificando como voluntárias as transferências realizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico.

105. Por último, não posso deixar de parabenizar as unidades técnicas acima referidas pela excelência do trabalho produzido e pela contribuição ao controle e à gestão pública que ora apresentam.

Ante o exposto, VOTO para que este Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de dezembro de 2019.

ANA ARRAES
Relatora