

## ACÓRDÃO Nº 3061/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 027.076/2016-4
  - 1.1. Apenso: TC 040.636/2018-6
2. Grupo II – Classe VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
  - 3.1. *Amicus Curiae*: Conselho Nacional de Secretários de Educação.
4. Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação).
8. Representação legal: Evandro Borges Arantes (OAB/TO 1.658) e outros representando o Instituto Educadores e o Conselho Nacional de Secretários de Educação.

## 9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação, instaurada por determinação do Plenário desta Corte de Contas com o objetivo de avaliar a gestão das prestações de contas de recursos descentralizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e de propor medidas com vistas a dotar esse processo de maior racionalidade e eficiência.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e nos arts. 237, inciso VI, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. conhecer da representação, visto que ela cumpre os pressupostos de admissibilidade;
- 9.2. deferir o pedido de ingresso do Conselho Nacional de Secretários de Educação no presente processo na condição de *amicus curiae*;
- 9.3. indeferir o pedido formulado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação quanto ao arquivamento, sem julgamento do mérito, de tomadas de contas especiais de secretários e ex-secretários estaduais de Educação;
- 9.4. manter inalterado o entendimento de que as transferências federais decorrentes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico (PDDE Básico), regulamentados pelas Leis 10.880/2004 e 11.947/2009, devem ser classificadas a título de transferências voluntárias;
- 9.5. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que:
  - 9.5.1. apresente a esta Corte de Contas, no prazo de 90 (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;
  - 9.5.2. caso ainda não tenha feito, analise a prestação de contas do Município de Campina Grande, Paraíba, relativa ao Programa Nacional de Alimentação Escolar 2015, em especial quanto à fidedignidade dos registros dos documentos de despesa declarados em confronto com os dados das notas fiscais eletrônicas.
- 9.6. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que:
  - 9.6.1. apoiando-se no princípio da eficiência da Administração Pública, em técnicas de auditoria governamental e em fundamentos da administração gerencial, defina e regulamente, para os programas objeto desta representação:

9.6.1.1. 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;

9.6.1.2. parâmetros de classificação das contas segundo níveis de criticidade ou risco de inconformidades, tendo por base as tipologias da matriz de risco;

9.6.1.3. análises da matriz de risco sob as dimensões horizontal e vertical;

9.6.1.4. 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;

9.6.1.5. informações de natureza técnica e financeira que devam obrigatoriamente constar do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (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.

9.6.2. ao aplicar a metodologia baseada em matriz de risco para o tratamento inicial das contas prestadas no âmbito dos programas Pnae e Pnate, adote conjunto de tipologias relativas às análises técnicas que permita conjugar a utilização das informações extraídas no questionário de acompanhamento e no parecer elaborados pelo Conselho de Alimentação Escolar e pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb com outros cruzamentos de dados aplicáveis;

9.6.3. 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;

9.6.4. faça os ajustes necessários no Sistema de Gestão de Prestação de Contas e regulamente as informações que devam 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;

9.6.5. visando à melhoria da qualidade dos dados registrados no Sistema de Gestão de Prestação de Contas:

9.6.5.1. 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;

9.6.5.2. padronize as entradas de dados sobre os produtos adquiridos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar do sistema Sigpc, pormenorizando a unidade comercial do produto, com sua descrição e unidade de medida;

9.6.5.3. 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, que permitem a identificação detalhada do emitente, do destinatário, dos produtos e dos serviços demandados, além de outras informações relevantes para o processo de fiscalização;

9.6.5.4. 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, ao Pnate e ao PDDE Básico;

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

9.6.5.5.1. 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;

9.6.5.5.2. 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 para que as empresas subcontratadas atendam aos requisitos exigidos pelo Código de Trânsito Brasileiro;

9.6.5.5.3. 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;

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

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

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

9.6.5.5.4.3. 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;

9.6.5.5.4.4. de informações detalhadas sobre o documento de despesa do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, com a definição 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;

9.6.5.5.4.5. 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.

9.6.6. visando a permitir a checagem das informações cadastradas no sistema Sigpc, 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;

9.6.7. com vistas a atenuar as fragilidades relacionadas aos preços praticados nas aquisições de alimentos, 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 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;

9.6.8. adote medidas voltadas a aperfeiçoar a integridade e a transparência da execução financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico, como, por exemplo, o cartão PDDE ou outras soluções tecnológicas disponibilizadas por instituições bancárias ou desenvolvidas pela Administração Pública.

9.7. recomendar à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia que:

9.7.1. 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 +Brasil;

9.7.2. em eventual decisão de utilização da plataforma +Brasil para a gestão das transferências obrigatórias operacionalizadas pelo FNDE, 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.

9.8. dar ciência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação das seguintes ações sugeridas pela equipe técnica do TCU:

9.8.1. criação de cesta de tipologias associadas a: despesa e conciliação de extratos bancários, fornecedores, regras formais dos programas, critério materialidade, demandas e resultados de ações de controle junto ao ente e indicadores educacionais e de estado nutricional;

9.8.2. celebração de acordo de cooperação com a Controladoria-Geral da União no sentido 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;

9.8.3. 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.

9.9. 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;

9.10. enviar cópia da presente deliberação à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, à Caixa Econômica Federal, ao Banco do Brasil e ao Conselho Nacional de Secretários de Educação.

10. Ata nº 48/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/12/2019 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3061-48/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Ana Arraes (Relatora), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)  
JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
ANA ARRAES  
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral