

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 020.760/2022-1 [Apenso: TC 037.424/2021-1]

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. FNDE. PNAE. CONTROLES INTERNOS. INSUFICIÊNCIA PARA DETECTAR INCONFORMIDADES DE ELEVADA MATERIALIDADE. MODELO FRAGMENTADO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. CAPACIDADE LIMITADA DE ANÁLISE DOS PROCESSOS. ESTOQUE ELEVADO. RISCO DE PRESCRIÇÃO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução produzida pela equipe de auditoria, que contou com a concordância do corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (peças 58-60).

1. Introdução

1. A auditoria teve como objetivo avaliar os controles internos instituídos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em assegurar a conformidade da gestão financeira do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e coibir eventuais desvios de recursos. A fiscalização atende à Solicitação do Congresso Nacional, fundamentada na Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 178/2018, remetida Tribunal de Contas da União (TCU) via Ofício 1/2021/CFFC-P, autuada no TC 009.314/2021-0 (Acórdão 2181/2021-TCU-Plenário).

2. Os recursos federais repassados anualmente pelo FNDE para a execução do PNAE só podem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios pelas Entidades Executoras (EEx) estaduais e municipais (art. 5º, § 2º, da Lei 11.947/2009) e estão subordinados às exigências de movimentação financeira definidas no Decreto 7.507/2011, em resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE, no Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre Ministério Público Federal (MPF), Controladoria-Geral da União (CGU) e Banco do Brasil (BB) em 2012, e no Acordo de Cooperação Técnica FNDE-BB 46/2018.

3. O FNDE tem como atribuições analisar as prestações de contas dos recursos transferidos e proceder à fiscalização e ao monitoramento da execução do programa (arts. 8º e 9º da Lei 11.947/2009).

4. Recentes fiscalizações do TCU detectaram inconformidades nas movimentações bancárias das contas específicas do PNAE (Acompanhamento TC 037.424/2021-1) e oportunidades de melhoria no tratamento e na análise do elevado volume de prestações de contas que dão entrada todo ano no FNDE (Representação TC 027.076/2016-4). Destacam-se ainda os apontamentos do Relatório 1/2021 da Auditoria Interna (AUDIT) do FNDE, evidenciando que o desenho dos controles internos estabelecidos pela entidade é insuficiente para identificar tempestivamente situações de inconformidade na gestão financeira do PNAE e evidenciar potenciais movimentações financeiras irregulares no âmbito do programa.

5. *Partindo desse diagnóstico de problema, foram formuladas cinco questões de auditoria por meio das quais se analisou os seguintes processos críticos relacionados à gestão financeira do PNAE: a) suspensão de repasse dos recursos do PNAE às Entidades Executoras (EEx) que não cumprem os requisitos instituídos; b) rastreabilidade e acompanhamento da movimentação bancária dos recursos financeiros; c) prevenção e detecção de inconformidades na aquisição de gêneros alimentícios comuns ou da agricultura familiar; d) racionalização e eficácia dos procedimentos de tratamento e análise financeira das prestações de contas; e) responsabilização quanto ao registro da inadimplência e adoção de medidas de exceção.*

6. *A metodologia adotada, conforme detalhamento apresentado no Apêndice E, foi a avaliação de Controles Internos em Nível de Atividades, com ênfase em processos críticos relacionados à gestão financeira do PNAE, com o apoio da técnica Mapa de Processos. Como critérios principais para a avaliação empreendida, foram utilizadas as orientações do Curso de Avaliação de Controles Internos do TCU, a Lei 11.947/2009, as Resoluções CD/FNDE 2/2012, 6/2020 e 20/2021, o Manual do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) e a Instrução Normativa (IN) TCU 71/2012 (alterada pela IN-TCU 76/2016). No Apêndice B, encontra-se a Matriz de Planejamento resumindo o projeto de auditoria no que tange às questões formuladas, às informações requeridas e aos procedimentos de coleta e de análise de dados.*

7. *Os trabalhos foram desenvolvidos em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal (Portaria TCU 280/2010) e as orientações do Manual de Auditoria Operacional (Portaria Segecex/TCU 18/2020), em alinhamento às normas emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames. As evidências coletadas pela auditoria foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.*

8. *Os principais achados da auditoria estão documentados nos capítulos 3 a 7, as determinações e recomendações propostas para o aperfeiçoamento dos controles internos estão apresentadas no capítulo 9.*

2. Visão geral da gestão financeira do PNAE

9. *O PNAE tem como objetivo contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos de todas as etapas da educação básica pública, por meio de ações de educação alimentar e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (art. 4º da Lei 11.947/2009). Essa política pública existe há mais de sessenta anos, recebeu a denominação atual em 1979 e, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a alimentação escolar passou a ser dever do Estado (artigo 208, VII). Uma das diretrizes do PNAE é a “universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica” (art. 2º, III, da Lei 11.947/2009), atendendo às etapas da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio.*

10. *O programa é regulamentado pela Lei 11.947/2009, resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE, normas específicas relacionadas ao seu objeto (nutricionista, controle de qualidade de alimentos e agricultura familiar) e normas de licitação e compras públicas, além de orientações expedidas por meio de notas técnicas do FNDE. Em 2022, o FNDE publicou o Caderno de Legislação do PNAE, documento de referência que compila os normativos e diretrizes mais atuais sobre a execução do programa.*

11. *O arranjo atual de financiamento do PNAE segue o princípio da descentralização, conforme o modelo interfederativo baseado na repartição de competências entre os entes. A participação da União no financiamento do programa ocorre de forma supletiva, o que se justifica pelo fato de que não lhe compete a atuação direta e prioritária na oferta escolar da educação básica, portanto suas ações de*

assistência são de natureza complementar aos recursos estaduais e municipais, em regime de colaboração. Dependendo do perfil arrecadatório do ente, especialmente os municípios de menor porte, o apoio financeiro da União ao PNAE exerce papel materialmente relevante em complementar o valor da merenda escolar.

12. Uma característica importante da gestão financeira do PNAE é a utilização da transferência automática de recursos, que será efetivada pelo FNDE sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica (art. 5º da Lei 11.947/2009). Os recursos estão consignados no Orçamento Geral da União (OGU) e são repassados em até dez parcelas, normalmente de fevereiro a novembro. A importância e magnitude dessa política pública revela-se pelo volume de recursos financeiros a ela destinada: para o exercício de 2023, o PNAE contava com dotação inicial aprovada na Lei Orçamentária de R\$ 5,46 bilhões, conforme consulta feita no Cadastro de Ações Orçamentárias do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento do governo federal em 16/3/2023. Considerando o indicador de atendimento apurado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), o PNAE atendeu a 37.187.623 matrículas em 2022.

13. Em nível federal, o FNDE é a entidade responsável pela assistência financeira, normatização, coordenação, monitoramento e fiscalização da execução do programa. A Entidade Executora (EEx), que é a secretaria estadual de educação, a prefeitura municipal ou a escola federal, recebedora dos recursos do FNDE, se responsabiliza pelo desenvolvimento de todas as condições para que o PNAE seja executado de acordo com o que a legislação determina. A Unidade Executora (UEX), que é uma entidade privada sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, se responsabiliza por gerir os recursos financeiros transferidos pela EEx em favor da escola que representa, caso o estado ou município opere programa na modalidade descentralizada.

14. O PNAE conta com importante órgão de natureza colegiada, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), responsável pelo controle social do programa, isto é: acompanhar a aquisição dos produtos, a qualidade da alimentação ofertada aos alunos, as condições higiênico-sanitárias em que os alimentos são armazenados, preparados e servidos; acompanhar a execução financeira; e emitir parecer conclusivo sobre a prestação de contas da EEx.

15. A EEx tem autonomia para definir a forma de operacionalizar os recursos repassados do PNAE pelo FNDE, que pode ocorrer em três modalidades: a) centralizada, quando a EEx adquire os gêneros alimentícios, com a entrega podendo ser realizada pelos fornecedores diretamente às escolas ou havendo depósitos de intermediação do abastecimento; b) descentralizada ou escolarizada, quando a EEx transfere os recursos recebidos para as UEX representativas das escolas, que se responsabilizam pelas compras; c) semi-descentralizada ou parcialmente escolarizada, combinando as duas modalidades anteriores (art. 8º da Resolução CD/FNDE 6/2020).

16. A coordenação técnica das ações de alimentação e nutrição, no âmbito da secretaria estadual de educação, da prefeitura municipal e da escola federal, é atribuição de nutricionista Responsável Técnico (RT), que deve ser vinculado à EEx e cadastrado no FNDE. Compete ao nutricionista RT, por exemplo: a) planejar, elaborar, acompanhar e avaliar o cardápio da alimentação escolar; b) coordenar e realizar ações de educação alimentar e nutricional; c) aplicar testes de aceitabilidade dos alimentos com os alunos sempre que ocorrer a introdução de alimento novo; d) acompanhar o preparo e o consumo das refeições.

17. Como regra geral, o mínimo de 30% do total dos recursos repassados pelo FNDE deve ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações. Essa compra poderá ser feita com dispensa do processo licitatório, por meio de chamada pública, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas em normas específicas.

18. Os sistemas de informática do FNDE envolvidos diretamente na execução do PNAE são: a) Sistema Integrado de Gestão da Alimentação Escolar (Sigae), criado para apoiar a gestão financeira do programa, a exemplo da realização do cálculo dos valores de repasse às EEx com base nas matrículas do Censo da Educação Básica; b) Sistema Integrado de Gestão Financeira (Sigef), que controla informações orçamentárias e centraliza todas as transações financeiras da autarquia, servindo de interface com o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e integrado às instituições financeiras com as quais o FNDE opera; c) Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), criado para automatizar o processo de prestação anual e de análise das contas; d) Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon), que visa contemplar todos os procedimentos necessários para que os CAE possam efetuar seu parecer conclusivo sobre a prestação de contas de suas EEx; e) CAE Virtual, com propósito de atualizar informações cadastrais dos CAE, de seus membros titulares e suplentes; f) Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec), utilizado para acessar o Sistema de Cadastro de Nutricionistas do PNAE (Sinutri).

19. Ao eleger os controles internos do FNDE relativos à gestão financeira do PNAE como objeto desta auditoria operacional, cujos procedimentos de investigação estão detalhados na Matriz de Planejamento constante do Apêndice B, foram identificadas, com apoio das técnicas Matriz de Riscos e Controles (MRC) e Mapa de Processos (Apêndices C e D), as seguintes atividades críticas em que se fundamentaram as análises apresentadas nos capítulos 3 a 7, associadas aos três macroprocessos desenhados e analisados pela equipe de auditoria, e os principais critérios normativos adotados:

a) Macrop processo “Execução dos recursos financeiros”, tratado na seção 3.1 – movimentação dos recursos federais nas contas correntes específicas (art. 5º da Lei 11.947; art. 2º c/c o art. 1º do Decreto 7.507/2011; art. 47 da Resolução CD/FNDE 6/2020); e nas seções 6.1 e 6.2 – aquisição de gêneros alimentícios (arts. 13 e 14 da Lei 11.947/2009 c/c os arts. 22 a 39, e 47, XX, da Resolução CD/FNDE 6/2020);

b) Macrop processo “Prestação de Contas”, tratado nas seções 4.1, 4.2, 4.3 e 4.4 – tratamento e análise dos processos de contas anuais (arts. 8º e 24 da Lei 11.947/2009; normas das resoluções CD/FNDE 2/2012, 6/2020 e 20/2021; portarias específicas do FNDE); e nas seções 5.1, 5.2 e 5.3 – registro da inadimplência e adoção de medidas de exceção (IN TCU 71/2012 e alterações; Resolução CD/FNDE 6/2020; portarias específicas do FNDE);

c) Macrop processo “Atos preparatórios para transferência/recebimento dos recursos financeiros”, tratado nas seções 7.1, 7.2 e 7.3 – atendimento de requisitos para repasse dos recursos financeiros da União (art. 20 da Lei 11.947/2009; art. 56 da Resolução CD/FNDE 6/2020).

3. Movimentação dos recursos da União nas contas correntes específicas

20. A gestão financeira dos recursos do PNAE deve obedecer à regra da conta corrente específica. Os recursos federais repassados devem ser creditados, mantidos e geridos em conta aberta pelo FNDE em agência do Banco do Brasil indicada pela EEx (art. 2º c/c o art. 1º do Decreto 7.507/2011; art. 47, X, da Resolução CD/FNDE 6/2020).

21. Além disso, a movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade de fornecedores e prestadores de serviços ou conta corrente de UEx (na forma de execução descentralizada ou escolarizada), cujos lançamentos devem estar devidamente identificados em extrato bancário (art. 2º, § 1º, do Decreto 7.507/2011; art. 47, XXI, da Resolução CD/FNDE 6/2020). Os recursos devem ser mantidos em aplicação de curto prazo ou transferidos para caderneta de poupança, sempre vinculados à conta corrente específica na qual foram creditados pelo FNDE, com os rendimentos sendo utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios (art. 47, XVII, parágrafo único e XVIII).

22. *Há regras também quanto às transferências eletrônicas permitidas na conta corrente específica do PNAE: a) aquisição de gêneros alimentícios, com pagamento direto ao fornecedor através de transferência eletrônica identificada (art. 5º, § 2º, da Lei 11.947/2009 c/c art. 47, XXX, c, da Resolução CD/FNDE 6/2020); b) aplicações financeiras e respectivos resgates (art. 47, XVII e XVIII da Resolução CD/FNDE 6/2020); c) transferência de recursos entre a EEx e entidades filantrópicas, escolas comunitárias e escolas confessionais (art. 10 da Resolução CD/FNDE 6/2020); d) transferência de recursos entre a EEx e entidade privada sem fins lucrativos representativa da comunidade escolar, caso a gestão seja descentralizada ou escolarizada (art. 49 CD/FNDE 6/2020) e o FNDE ainda não tenha aberto a denominada “Conta Cartão PNAE” em nome da EEx (art. 49, caput e § 3º c/c art. 8º da Resolução CD/FNDE 6/2020); e) transferência de recursos entre secretaria estadual de educação e prefeituras municipais no caso de delegação de rede (art. 50 da Resolução CD/FNDE 6/2020).*

23. *Há que se atentar ainda para os lançamentos e movimentações vedados na conta corrente específica do PNAE: a) pagamento de quaisquer despesas que não seja aquisição de gêneros alimentícios; b) pagamento de tarifas bancárias sobre as movimentações, fornecimento de extratos bancários, cartão magnético (no caso da Conta Cartão PNAE) ou quaisquer taxas similares; c) pagamento de boletos; d) pagamento de qualquer imposto; e) saques; f) transferências para contas correntes que não sejam de titularidade de fornecedores da alimentação escolar ou das UEx, a exemplo de conta corrente de titularidade do município, do estado e/ou de órgão do executivo municipal e/ou estadual (“conta de passagem”).*

24. *Apesar de todo o regramento que trata das permissões e vedações às movimentações das contas correntes específicas do PNAE, diversas inconformidades foram evidenciadas em fiscalizações do TCU e em trabalho específico de análise e cruzamento de dados realizado pela Auditoria Interna do FNDE.*

25. *Considerando o modelo de gestão financeira do PNAE e os dispositivos de regulamentação citados nos parágrafos anteriores, em conjunto com os apontamentos de trabalhos do TCU e do FNDE que abordaram esse tema e com os registros das entrevistas com técnicos da Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) e Diretoria Financeira (Difin) realizadas na fase de planejamento desta fiscalização, e tendo como apoio metodológico o uso da técnica Matriz de Riscos e Controles (MRC), a equipe de auditoria selecionou oito eventos de risco com maior probabilidade de ocorrência e/ou maior consequência negativa sobre a expectativa de controle, transparência e conformidade das movimentações dos recursos federais do PNAE nas contas correntes específicas, que foram tratados nas subseções a seguir: a) organização manual dos procedimentos de controle e baixa amplitude das verificações (4.1.1); b) lançamentos de créditos atípicos nas contas correntes específicas (4.1.2); c) débitos nas contas correntes específicas configurando o uso de “conta de passagem” (4.1.3); d) débitos nas contas correntes específicas sem a identificação do beneficiário (4.1.4); e) pagamentos por meio de cheques, cobrança de tarifas bancárias e não aplicação de recursos (4.1.5); f) titularidade inadequada das contas correntes específicas (4.1.6); g) perda de rastreabilidade da movimentação dos recursos no modelo descentralizado operado pela EEx (4.1.7); h) indisponibilidade e/ou insuficiência de informações sobre movimentações bancárias (4.1.8).*

26. *O Tribunal requisitou ao FNDE informações e esclarecimentos quanto aos controles internos adotados para acompanhar as movimentações bancárias dos recursos repassados às EEx, incluindo as providências adotadas em relação às recomendações feitas pela Auditoria Interna (Audit) da autarquia no Relatório 1/2021 (Ofício 2178/2022-TCU/SecexEducação, peça 9).*

27. *As evidências que fundamentam os achados tratados neste capítulo têm como fonte principal: a) Relatório AUDIT/FNDE 1/2021; b) relatórios e acórdãos do Tribunal; c) Ofício 3335497/2023/Coepe;*

d) Despacho 3332200/2023/Diaco; e) Ofício 3301023/2022/COOPC; f) Ofício 2791662/2022/DIADE; g) Nota Técnica 3292191/2022/CGEOF; h) entrevistas com gestores/técnicos da Difin e da Dirae.

3.1. Insuficiência dos controles adotados pelo FNDE em detectar as principais inconformidades incidentes sobre as movimentações das contas correntes específicas do PNAE, sendo encontrados lançamentos e ocorrências de alta materialidade em desacordo com os regramentos vigentes

3.1.1. Organização manual dos procedimentos de controle e baixa amplitude das verificações

28. O Relatório AUDIT/FNDE 1/2021 apontou que os controles instituídos pelo FNDE não eram suficientes para identificar eventuais situações de inconformidade em relação aos critérios constantes do Decreto 7.507/2011, do Acordo de Cooperação Técnica 46/2016 e do Termo de Ajustamento de Conduta MPF-CGU-BB, evidenciando as seguintes fragilidades: a) organização manual dos procedimentos de controle, tornando suscetíveis a erros humanos, seja na análise ou no preenchimento de checklist; b) baixa amplitude dos controles, que adotava amostragem mensal fixa de trinta contas correntes submetidas à análise (frente à quantidade total de 371.391 contas específicas ativas), não sendo representativa do total de contas e de movimentações ocorridas; c) não abrangência de critérios relevantes presentes nos normativos.

29. Recai sobre as áreas gestoras competentes do FNDE, na condição de 1ª linha de defesa da autarquia, a responsabilidade por conceber e por fazer funcionar de maneira contínua os controles internos sobre a regularidade das movimentações bancárias de recursos do PNAE. O Regimento Interno do FNDE foi revisado em 2022 (Portaria FNDE 742/2022) e imputou à Difin, em nível de diretoria, as atribuições de coordenar e efetuar a gestão das contas correntes dos programas educacionais obrigatórios e legais abertas pelo FNDE (arts. 78, II, e 80, II e III, da Portaria FNDE 742/2022), incluindo o PNAE, e de coordenar e acompanhar a implementação e cumprimento das obrigações pactuadas nos acordos de cooperação técnica firmados com as instituições bancárias (arts. 78, III, e 80, IV, da Portaria FNDE 742/2022). Essas atribuições são exercidas pela Coordenação de Execução de Programas Educacionais (Coepe) e pela Divisão de Repasses Obrigatórios e Legais (Dirol), ambas unidades compondo a estrutura hierárquica da Difin.

30. No Ofício 3510965/2023/Difin e na Informação 3508671/2023-Coepe/Cgeof/Difin, a Diretoria Financeira esclarece que as atribuições que lhe são pertinentes nesse assunto são as relacionadas à operacionalização dos domicílios bancários, no que diz respeito à abertura, ao bloqueio e à transferência de recursos de contas dos programas, conforme solicitado pelas áreas afins do FNDE, além da disponibilização dos saldos e dos extratos das movimentações financeiras realizadas pelas entidades executoras.

31. Conforme manifestação do gestor, a atuação da Difin se limita a acompanhar o cumprimento das cláusulas firmadas no Acordo com a instituição bancária. Por sua vez, o monitoramento da execução dos recursos nas contas correntes é atribuição da área gestora do PNAE, uma vez que ela detém o conhecimento dos critérios e vedações da utilização dos recursos, bem como sobre as condições específicas de aplicação previstas na legislação a serem observadas. Em virtude disso, parte das tipologias a serem aplicadas no acompanhamento das movimentações bancárias do PNAE demandarão definições por parte da área gestora do programa, sendo responsabilidade da Dirae defini-las e informá-las à Cgeof/Difin.

32. As diversas funções de controle de riscos e supervisão de conformidade estabelecidas pela alta administração, com auxílio de instância interna de governança (p.ex. comitê de risco), constituem a 2ª linha de defesa do FNDE. Sobre esse ponto, a recente auditoria operacional TC 008.538/2022-0 (relator Min. Walton Alencar Rodrigues), ainda pendente de deliberação pelo Tribunal, constatou que não existe modelo de governança atuante no FNDE, apesar de, formalmente, as instâncias terem sido

constituídas nos moldes do Decreto 9.203/2017. Não houve efetivação do Comitê de Gestão de Riscos, Controles Internos e Integridade (CGRCI), instituído formalmente pela Portaria FNDE 541/2019, com função de implementação de sistema de gestão de riscos. Essa deficiência havia sido identificada anteriormente pela Auditoria Interna do FNDE no Relatório de Auditoria 1/2022 (Avaliação da Maturidade da Gestão Baseada em Risco no FNDE).

33. No exercício da sua função de 3ª linha de defesa, a Auditoria Interna do FNDE, no período de abril/2020 a fevereiro/2021, realizou trabalho destinado a verificar a confiabilidade e integridade dos controles adotados pela Difin no que tange à verificação da movimentação de recursos federais do PNAE e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) transferidos para as contas bancárias específicas das EEx. O apontamento central daquele trabalho, resumido no parágrafo introdutório desta subseção, foi de que os mecanismos de controle adotados sobre as movimentações bancárias não estavam adequadamente implementados, haja vista que: a) o desenho dos controles não se mostrou adequado e suficiente para identificar situações de inconformidades; b) os controles falharam na detecção de movimentações financeiras em inconformidade com os critérios constantes dos normativos e instrumentos vigentes; c) foram encontradas fragilidades nos procedimentos de correção e comunicação de inconformidades (FNDE, 2021. p. 33).

34. Embora, globalmente, os recursos federais repassados anualmente pelo FNDE à conta do PNAE sejam de elevada materialidade, trata-se de recursos que têm natureza altamente fragmentada, uma vez que são repassados a milhares de entes federados e são utilizados em amplo espectro de despesas relacionadas à aquisição de gêneros alimentícios. A capilaridade dessas verbas torna imperativa, para seu adequado controle, a adoção de solução de acompanhamento automatizado das movimentações bancárias.

35. Por oportuno, é preciso destacar o desafio excepcional para o FNDE implementar uma rotina de controle dessa natureza, considerando a quantidade de contas correntes ativas (Apêndice G) e o volume extraordinário de transações bancárias mensais/anuais a serem submetidas a testagem de conformidade, conforme manifestado pela área financeira da autarquia:

É importante esclarecer que o FNDE possui cerca de 593,2 mil contas correntes abertas, somente no Banco do Brasil, pertencentes a 86 Programas FNDE diferentes (Ativos e Inativos), totalizando saldo superior a R\$ 13,01 bilhões, conforme podemos observar em levantamento realizado via Sigef, em 30 de novembro de 2022 (...). Esse volume é exponencialmente aumentado quando consideramos, de forma individual, as transações realizadas mensalmente em cada conta. (Nota Técnica 3292191/2022/CGEOF/Difin) (grifo nosso)

36. A Difin se manifestou sobre a análise mensal estar limitada a quantidade pequena de contas, que à época do trabalho da AUDIT era de trinta contas analisadas e foi aumentada para quarenta contas:

(...) devido ao volume extraordinário de dados é impossível efetuar uma verificação individualizada ou preventiva. Desta forma, resta a opção de efetuar a checagem, mensalmente, por meio da verificação das transações de uma pequena parcela de contas, selecionadas de forma randômica (...). (Nota Técnica 3292191/2022/CGEOF/Difin)

37. Ao comentar o relatório da AUDIT, a Difin reiterou as limitações relacionadas ao reduzido tamanho da equipe e ao desconhecimento de ferramentas adequadas para esse tipo de controle. Sobre as eventuais ferramentas passíveis de serem utilizadas, a Difin informou que estaria disposta a se apropriar ferramenta Power BI, desde que para isso não fosse exigida manutenção especializada. Além disso, seria preciso conhecimento de ferramentas de tratamento de dados, a exemplo da ferramenta de ETL utilizada pela Auditoria Interna, que permite a realização de cruzamentos para posterior leitura no Power BI. A

Difin ressaltou que não detém conhecimento técnico nessa área, precisando de assessoramento das outras diretorias na construção e implementação dessas rotinas (FNDE, 2021, p. 35-36).

38. Contudo, manifestou concordância com a necessidade de adotar procedimentos estratégicos e ferramentas que tornem o processo de controle das movimentações bancárias automatizado e com maior abrangência de análise amostral:

(...) acreditamos que somente o uso de um acompanhamento informatizado e a gestão estratégica das contas, com a antecipação dos padrões de utilização, de forma a possibilitar ações de correção dentro do período dos Programas, pode ajudar sobremaneira na execução dos seus propósitos e ao atendimento de diversos aspectos dos Objetivos Estratégicos do FNDE. (Nota Técnica 3292191/2022/CGEOF/Difin)

39. O aperfeiçoamento dos controles internos sobre a gestão das contas correntes específicas do PNAE (e dos demais programas educacionais) é algo extremamente complexo e especializado que, para ser adequadamente viabilizado em termos de aplicação de tipologias e trilhas de cruzamentos de dados de transações bancárias, necessita de fluxos e mecanismos de articulação interna da Difin com as áreas gestoras de todos os programas e, principalmente, com a Diretoria de Tecnologia e Inovação do FNDE (Dirti – área de suporte à TI), além da articulação externa com instituições financeiras no fornecimento de arquivos dos extratos bancários com detalhamento adequado para realizar as ações de controle. No caso do PNAE, as contas estão custodiadas somente pelo Banco do Brasil.

40. Por meio da Nota Técnica 3292191/2022/CGEOF/Difin, a diretoria financeira apresentou os esforços para obtenção de solução tecnológica que possibilite o acompanhamento em massa dos dados das contas correntes do FNDE.

41. Inicialmente, foram efetuadas três tentativas de desenvolvimento da ferramenta de Business Intelligence (BI), junto à Dirti, porém sem sucesso, conforme explicado a seguir:

a) a primeira tentativa ocorreu no final de 2018, com o intuito de desenvolvimento de painel para acompanhar diversas atividades da CGEOF/Difin, entre elas os controles de contas. O projeto foi cancelado em 2019, como consequência da extinção do núcleo de BI do Escritório de Projetos da Dirti;

b) a segunda tentativa, iniciada no final de 2020, foi interrompida e encerrada em decorrência das mudanças contratuais ocorridas na Dirti durante o período;

c) a terceira tentativa, ocorrida em abril de 2021, contou com o destacamento de consultora da Dirti para o desenvolvimento da ferramenta de BI, sendo que opção estratégica foi dar início pela execução do planejamento orçamentário e prosseguir pelas demais etapas de execução da despesa e finalizando no acompanhamento das contas, porém, a iniciativa foi frustrada quando a colaboradora foi desligada do FNDE.

42. Mais recentemente, em 2022, no âmbito do Processo 23034.000213/2022-63, a Difin relatou que foi iniciada nova tentativa junto à Dirti de busca de solução para o acompanhamento em massa dos dados das contas correntes. Essa iniciativa gerou consulta às demais diretorias do FNDE sobre o interesse na solução de TI, que, em sua maioria, se manifestaram favoravelmente ao prosseguimento da demanda. Nessa nova tratativa, constam detalhados os seguintes resultados esperados com a implantação da solução tecnológica: a) automação na análise e identificação de correlações entre as movimentações bancárias dentro de cada programa; b) implantação de modelos de aprendizagem de máquina, para possibilitar o teste automático das regras de negócio de cada programa, com o consequente disparo de alertas quando os critérios não são adequadamente atendidos; c) identificação de tendências de uso de recursos e disparo automático de notificação a cada programa; d) identificação de cobranças indevidas e incongruências em extratos; e) identificação de recursos parados. Foge ao escopo desta auditoria examinar o processo acima citado e acompanhar o andamento das ações da Dirti no desenvolvimento da solução aqui exemplificada.

43. Ao comentar o relatório preliminar de auditoria, a Difin informa que, neste ano de 2023, enviou o Despacho Cgeof/Difin 3506087/2023 à Dirti, reforçando a solicitação de prioridade no projeto “Observatório de Extratos Bancários”, iniciativa esta que busca avançar no atendimento de demandas de órgãos de controle, em alinhamento à proposta de determinação do TCU, assim como em atenção às recomendações Relatório de Auditoria Interna FNDE 1/2021. Informa ainda que “quando do recebimento do relatório final desta auditoria, será enviado um ofício ao Banco do Brasil solicitando indicação de pontos focais para tratativas quanto a: criação de plano de ação com os pontos determinados e recomendados pelo TCU e atendimento de demandas tecnológicas dos aspectos técnicos relacionados ao referido plano”.

44. Diante das ocorrências apontadas nesta subseção, que evidenciam que os controles adotados pelo FNDE são insuficientes para identificar situações de inconformidades nas movimentações bancárias de recursos do PNAE, propõe-se determinar ao FNDE, com base no art. 250, II, do RI TCU c/c o art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, nas disposições contidas nos arts. 4º, VI, e 17, II, do Decreto 9.203/2017, e nos apontamentos do Relatório AUDIT/FNDE 1/2020, que, no prazo de 180 dias, defina as estruturas, ferramentas e processos de trabalho necessários ao desenvolvimento e à aplicação de método de acompanhamento remoto e contínuo, com foco em cruzamento de dados, das movimentações bancárias dos recursos federais repassados às contas específicas do PNAE, destinados a gerir o risco da ocorrência das inconformidades apontadas nas subseções 4.1.2 a 4.1.7 deste relatório, encaminhando, ao Tribunal, plano de ação com a relação detalhada das atividades, do cronograma (com prazos intermediários e finais), dos recursos físicos e financeiros necessários e das áreas responsáveis pelo cumprimento dessa medida.

45. Em complemento, entende-se oportuno também recomendar ao FNDE que viabilize suporte técnico da área de tecnologia da informação da autarquia à Difin e à Dirae nas solicitações, tratamento e análise dos leiautes dos arquivos das contas correntes do PNAE encaminhados pelo Banco do Brasil, nos testes de visualização e completude dos dados que serão regularmente carregados e no desenvolvimento de ferramenta que possibilite o acompanhamento em massa dos dados das contas correntes daquele programa.

46. O benefício esperado dessa medida é induzir o FNDE no desenvolvimento e uso de método de acompanhamento remoto e contínuo, com foco em cruzamento de dados, das movimentações bancárias dos recursos federais repassados à conta do PNAE, de modo a aperfeiçoar os seus controles internos sobre a gestão financeira do programa e atuar tempestivamente junto às EEx na prevenção e correção das ocorrências de atos inconformes às normas e instrumentos vigentes que disciplinam a movimentação dos recursos nas contas correntes específicas.

3.1.2. Créditos atípicos nas contas correntes específicas

47. O relatório AUDIT/FNDE 1/2021 evidencia a ocorrência de créditos (valores recebidos) nas contas específicas do PNAE não provenientes do FNDE, totalizando 11.605 movimentações no valor de R\$ 135.389.579,87, como resultado da análise das movimentações bancárias efetuadas no período de 1º/1/2019 a 31/12/2019, usando como fonte de consulta a base de dados DEB.CGU (arquivos de migração de contas, de saldos e de extratos das contas correntes encaminhados pelas instituições financeiras).

48. O acompanhamento TC 037.424/2021-1 (relator Min. Walton Alencar Rodrigues), instruído pela AudEducação, evidenciou a existência, nas esferas estadual e municipal, de 373 lançamentos de crédito, no montante de R\$ 7.635.439,96, realizados pelo próprio ente federativo, por órgão do poder executivo estadual/municipal e por fundo público da administração direta municipal, sem previsão legal ou regulamentar que desse respaldo. Em relação à natureza jurídica da instituição responsável pelo crédito, a maior parte dos valores, R\$ 4.591.094,06 (60%), provêm de outras contas do próprio ente

municipal. As evidências são resultado da análise das movimentações bancárias efetuadas no período de 1º/1 a 31/3/2021, usando como fonte de consulta a base de dados do Sistema Repasses de Recursos de Programas de Governo (BD_RPG) (peça 42 do processo).

49. A ocorrência de créditos estranhos ao objeto/programa da conta específica também foi apontada pelo Tribunal no acompanhamento TC 036.869/2020-1 (Acórdão 1341/2022-Plenário, relator Min. Augusto Nardes). Constatou-se que, em 58% dos 5.595 entes (5.568 municípios, 26 estados e Distrito Federal), houve movimentações de créditos estranhos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), resultado da análise das movimentações bancárias efetuadas no período de 1º/1/2021 a 30/7/2021. Os achados da fiscalização, ainda que afetos às contas específicas do Fundeb, evidenciam um risco de inconformidade que merece ser tratado também nas movimentações bancárias do PNAE.

50. No que tange à abrangência dos controles internos do FNDE em relação aos dispositivos legais aplicáveis às movimentações bancárias dos recursos do PNAE, observa-se, com base nos apontamentos do Relatório AUDIT/FNDE 1/2021 e nas entrevistas realizadas pela equipe de auditoria com técnicos da Dirae e da Difin, que a tipologia “créditos atípicos, não provenientes do FNDE, nas contas específicas dos PNAE” não está entre os itens que são avaliados no checklist adotado.

51. Os lançamentos de créditos estranhos aos repasses do FNDE desvirtuam o princípio da conta única e específica do PNAE e dificultam a conciliação bancária, com impacto na análise financeira das prestações de contas. Apesar de não haver vedação expressa, não há dispositivo legal que respalde a ocorrência desses créditos estranhos ao FNDE, seja pelo disposto no Decreto 7.507/2011 seja pelo disposto, à época (2019 e 2021), nas Resoluções CD/FNDE 26/2013 (revogada) e 6/2020, que regulamentavam a execução do PNAE. Como ressaltado pela AUDIT/FNDE (FNDE, 2021 p. 16):

(...) atualmente, a nova Resolução que estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos do Pnate (nº 5/2020), em seu art. 8º, § 1º, veda expressamente à EEx transferir quaisquer recursos financeiros para a conta específica do Programa. Para o Pnae, a nova Resolução (nº 6/2020) não trouxe vedação expressa, mas, considerando o princípio da legalidade, a prática continua não sendo respaldada pelos normativos.

52. Conforme esclarecimentos prestados pelo FNDE no Ofício 2791662/2022/DIADE, no ato da prestação de contas e, consequentemente, de preenchimento do SiGPC, a EEx pode declarar duas situações que justificam créditos de valores nas contas específicas do PNAE: a) se houver contrapartida financeira caracterizada por aporte de recursos próprios do ente; b) se houver aporte de recursos financeiros a título de restituições. Apesar de a contrapartida não ser obrigatória para o PNAE, o Manual do SiGPC (FNDE, 2017) contém orientação para que seja declarada a contrapartida no sistema, caso tenha ocorrido o aporte de recursos na conta específica. No campo “Tipo” do SiGPC, há quatro opções para seleção: a) contrapartida não obrigatória, que está relacionada aos programas do FNDE, sendo essa a opção com maior número de registros em relação ao PNAE; b) contrapartida obrigatória, que está relacionada a convênios e, em regra, está expressa no Termo de Convênio; c) aporte com previsão de reembolso, que acontece quando há atraso no repasse de recursos pelo FNDE e o ente aporta recursos próprios na conta específica a fim de dar continuidade ao programa; d) reembolso de recursos previamente aportados, que é preenchido após o FNDE ressarcir o contratante.

53. O problema relacionado à existência de créditos na conta específica do PNAE oriundos do próprio ente federado à título de contrapartida já foi enfrentado internamente no FNDE em 2016. À época, a Dirae, com fundamento no art. 5º, § 1º, da Lei 11.947/2009 c/c o art. 38 da Resolução CD/FNDE 26/2013 (revogada), manifestou entendimento de que a “conta do PNAE é exclusiva para a movimentação dos recursos financeiros creditados pelo FNDE, não sendo recomendável o crédito na

conta em tela de recursos financeiros provenientes de outras fontes” (Informação 1463/2016-Coefa/Cgpae/Dirae).

54. Estando atualmente vigente a Resolução CD/FNDE 6/2020, observa-se que uma eventual interpretação errônea do art. 7º, II, daquele normativo pode levar a EEx a complementar os recursos financeiros transferidos pelo FNDE por meio de aporte de recursos próprios na conta específica do PNAE.

II – a Entidade Executora – EEx: Secretarias de Estado da Educação – Seduc, Prefeituras Municipais e escolas federais, como responsáveis pela execução do PNAE, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados; (grifo nosso)

55. No Despacho Diaco 3515230/2023, a Cgpae/Dirae informa que já emitiu orientação às entidades executoras sobre essa questão, contida nas publicações “Informe Recursos PNAE” de fevereiro e de agosto de 2022, destacando o trecho que trata do tema:

(...) A Entidade Executora pode creditar recursos próprios à título de contrapartida na conta corrente do PNAE?

Não. E nem qualquer outro tipo de recurso que não sejam os recursos financeiros federais do PNAE transferidos pelo FNDE podem ser creditados na conta corrente específica do PNAE aberta pela Autarquia. A conta específica do PNAE é exclusiva para a transferência dos recursos financeiros do FNDE, portanto não é recomendável o depósito de recursos provenientes de outras fontes. Além disso, caso haja depósitos de recursos próprios na conta do PNAE, pode haver prejuízos à Entidade Executora em decorrência do cálculo para verificação do saldo excedente disponível na conta, conforme previsto no inciso XXIV, Art. 47, da Resolução CD/FNDE Nº 06/2020.

56. Para afastar quaisquer dúvidas, é recomendável que o FNDE torne mais clara a definição do art. 7º, II, da Resolução CD/FNDE 6/2020 sobre a “complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE”, explicitando que os recursos não devem ser creditados na conta específica do PNAE.

57. Exemplo de regulamentação adequada nesse sentido está expresso no Decreto 15.706/2021 do Estado do Mato Grosso do Sul, quando se analisa a redação do seu art. 3º, § 4º, c/c o art. 6º:

Art. 3º (...)

§ 4º A SED deverá realizar a complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, de forma a garantir que a oferta da alimentação escolar atenda às necessidades nutricionais dos alunos matriculados, durante os 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, conforme dispõe a Resolução CD/FNDE nº 06, de 2020, do FNDE.

(...)

Art. 6º Os recursos financeiros destinados ao PNAE serão creditados, mantidos e geridos em conta específica da EEx, para a movimentação dos recursos do Programa em nome da UEx., sendo:

I - para os recursos oriundos do FNDE, a Conta Cartão PNAE da EEx.;

II - para os recursos oriundos do Tesouro Estadual, aquela aberta para esse fim em instituição financeira oficial. (grifo nosso)

58. Quanto à possibilidade de registro do aporte de recursos financeiros nas contas específicas do PNAE a título de restituições, a EEx deve declarar o valor da restituição no SiGPC e informar o

motivo: saldo; devolução integral; despesas não comprovadas; despesas impugnadas; e prejuízo por não aplicação no mercado financeiro. De acordo com o Manual do SIGPC (FNDE, 2017), quando a EEx declara que a restituição foi feita em razão das três últimas opções anteriores (despesas não comprovadas, despesas impugnadas ou prejuízo por não aplicação no mercado financeiro), será necessário informar se o crédito foi feito via “Devolução ao FNDE”, quando os recursos foram restituídos por GRU ou TED/DOC, ou via “Aporte na conta específica da EEx”, quando houve o depósito de recursos próprios na conta específica da EEx. A exemplo da situação do crédito de contrapartida, a legislação do PNAE não permite restituições na conta específica.

59. *De acordo com o art. 55 da Resolução CD/FNDE 6/2020, as devoluções de recursos financeiros ao PNAE deveriam ocorrer estritamente mediante a utilização de Guia de Recolhimento da União (GRU):*

Art. 55 As devoluções de recursos financeiros referentes ao PNAE, independente do fato gerador que lhes deram origem, deverão ser efetuadas em agência do Banco do Brasil S/A, mediante utilização da Guia de Recolhimento da União – GRU, disponível em www.fnde.gov.br (no menu “Serviços”), (...). (grifo nosso)

60. *Conforme esclarecimentos prestados pelo FNDE no Ofício 2791662/2022/DIADE, no ato da prestação de contas, a possibilidade de registro no SiGPC de créditos oriundos de contrapartida e de restituição de recursos tem por objetivo retratar fielmente a execução dos recursos, independentemente se o procedimento da EEx está em consonância ou não com os normativos. Destaca ainda que, no curso das análises financeiras, é considerado eventuais desvios de finalidade que merecem impugnação, a exemplo de quando se constata o retorno dos recursos para a conta específica, fato este que enseja a aplicação de ressalva às contas do gestor.*

61. *Um aspecto que merece cuidado, na visão do FNDE, trata de se instituir a vedação absoluta de qualquer crédito na conta específica que não seja proveniente do FNDE, o que poderia gerar impactos indesejados, como nos casos de créditos advindos de retorno de bloqueios judiciais (desbloqueios), que se dentro do prazo, permite que o objeto do programa seja atingido tempestivamente.*

62. *Sobre os lançamentos de bloqueios judiciais nas contas específicas dos programas educacionais suplementares, que inclui o PNAE, o assunto foi tratado perante o Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 484, de relatoria do Ministro Luiz Fux, que suspendeu decisões de bloqueio oriundas do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, em desfavor do Estado do Amapá, dos caixas escolares ou das UEx. O STF determinou a suspensão das decisões de bloqueio, penhora ou sequestro dos recursos educacionais e a devolução dos recursos para as contas de origem. Posteriormente, o STF confirmou a medida cautelar concedida e declarou, no mérito, a inconstitucionalidade de decisões da justiça que determinaram o bloqueio de verbas destinadas à educação. Cita-se, como trecho da decisão, que:*

Os princípios da separação dos poderes e do fomento à educação são violados por decisões judiciais que gerem bloqueios, penhora ou sequestro, para fins de quitação de débitos trabalhistas, de verbas públicas destinadas à merenda escolar, ao transporte escolar de alunos e à manutenção das escolas públicas. (STF, ADPF 484)

63. *Diante das ocorrências apontadas nesta subseção, cujo assunto é correlato à situação encontrada apontada na subseção 3.1.1, e que evidenciam descumprimento de normas e instrumentos que regulam o manuseio de recursos públicos da União repassados aos entes federativos pelo PNAE, quanto às disposições do art. 2º c/c o art. 1º do Decreto 7.507/2011 e do art. 47, X, da Resolução CD/FNDE 6/2020, propõe-se determinar ao FNDE, com base no art. 250, II, do RI TCU c/c o art. 4º, I, da Resolução*

TCU 315/2020, nas disposições dos arts. 4º, VI, e 17, II, do Decreto 9.203/2017, e nos apontamentos do Relatório AUDIT/FNDE 1/2020, que, no prazo de 180 dias, desenvolva e aplique tipologia de cruzamento de dados destinada a gerir o risco da ocorrência de créditos não provenientes do FNDE nas contas específicas do programa.

64. O benefício esperado dessa medida é o aperfeiçoamento dos controles internos do FNDE sobre a gestão das movimentações de recursos da União repassados às contas correntes específicas do PNAE, atuando de forma automatizada e tempestiva na prevenção e na correção da ocorrência de atos inconformes às normas e instrumentos vigentes que disciplinam a movimentação desses recursos.

3.1.3. Débitos nas contas correntes específicas configurando o uso de “conta de passagem”

65. O relatório AUDIT/FNDE 1/2021 evidencia a ocorrência de transferências da conta específica do PNAE para outra conta de titularidade da própria EEx (nas quais o CNPJ de destino era igual ao de origem) ou para contas de outros entes (pela análise da natureza jurídica dos CNPJ de destino), como resultado da análise das movimentações bancárias efetuadas no período de 1º/1/2019 a 31/12/2019, usando como fonte de consulta a base de dados DEB.CGU. As movimentações com indicio de irregularidade foram assim quantificadas: a) 12.566 movimentações efetuadas da conta específica para outra conta de titularidade da própria EEx, no valor total de R\$ 78.808.624,28; b) 2.351 movimentações efetuadas para contas de outros entes federados, no valor total de R\$ 9.702.651,70, configurando o uso da conta do PNAE como “conta de passagem”. Não foi possível à AUDIT/FNDE comprovar documentalmente se as movimentações atendiam aos critérios de excepcionalidade previstos no TAC MPF-CGU-BB, que seria feito através do Sistema Gestão Ágil, contudo o sistema não fora disponibilizado pelo Banco do Brasil ao FNDE (vide análise na seção 4.1.8).

66. O acompanhamento TC 037.424/2021-1 (relatoria Min. Walton Alencar Rodrigues), instruído pela AudEducação, evidenciou a existência, nas esferas estadual e municipal, de 1.147 lançamentos de débito supostamente irregulares nas contas específicas do PNAE, totalizando R\$ 15.459.534,10, destinados a contas correntes de ente federativo, de órgão do poder executivo estadual ou municipal e de fundo público da administração direta municipal. Foram identificados também 28 lançamentos que evidenciam casos em que os recursos creditados pelo FNDE na conta específica foram totalmente transferidos para outras contas do próprio ente federado, totalizando R\$ 1,4 milhão. São constatações de período de apenas três meses de movimentação bancária. Não foram considerados os débitos nas contas específicas das secretarias estaduais de educação destinados a municípios, pois existe previsão desse tipo de transferência no art. 50 da Resolução CD/FNDE 6/2020. Da mesma forma, não foram considerados os débitos cujo destinatário são os conselhos escolares. As evidências são resultado da análise das movimentações bancárias efetuadas no período de 1º/1 a 31/3/2021, usando como fonte de consulta a base de dados BD_RPG (peça 43 do processo).

67. No que tange à abrangência dos controles internos do FNDE em relação aos dispositivos legais aplicáveis às movimentações bancárias dos recursos do PNAE, observa-se, com base nos apontamentos do Relatório AUDIT/FNDE 1/2021, que as tipologias “transferências bancárias da conta específica do PNAE para outras contas do ente” e “transferências bancárias da conta específica do PNAE para contas de outros entes” não está entre os itens que são avaliados no checklist adotado.

68. A cláusula segunda, alínea “b”, do Termo de Ajustamento de Conduta MPF-CGU-BB veda a transferência de recursos para contas do próprio ente ou para contas de outros entes federados (vedação de transferência a uma das três naturezas jurídicas a seguir: 102-3 – Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal; 103-1 – Órgão Público do Poder Executivo Municipal; ou 120-1 – Fundo Público).

69. O uso da conta específica do PNAE como “conta de passagem” configura irregularidade na gestão financeira do programa e perda de rastreabilidade sobre a movimentação dos recursos federais, que passa a ser realizada em conta diferente da aberta pelo FNDE. As contas estranhas ao programa não estão compreendidas entre as disponibilizadas pelo Banco do Brasil ao órgão repassador e órgãos de controle, via arquivo BD_RPG, inviabilizando a fiscalização e a transparência. Esse entendimento está manifestado na jurisprudência do Tribunal:

A Administração não deve remanejar recursos federais da conta específica do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) para outras contas bancárias. À gestão dos recursos federais aplicam-se os procedimentos previstos em normas específicas, a exemplo da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/08, que dispõe acerca dos repasses de recursos federais para execução de convênio ou contrato de repasse. (Acórdão 2749/2011-TCU-Plenário)

70. Mais recentemente, a observância do princípio da conta específica em programas de execução descentralizada foi tratada pelo TCU no Acórdão 794/2021-Plenário (relator Min. Augusto Nardes):

Já a transferência da conta específica para “contas de passagem”, como a conta única do Tesouro Municipal ou outras contas pertencentes aos Municípios (a exemplo dos Fundos municipais de saúde e educação), faz com que a verba federal se “misture” com recursos próprios desses entes, tornando impossível separar a verba federal do numerário municipal. Uma vez prejudicado o controle da aplicação da verba (e a comprovação do gasto), é possível, então, desviar o recurso público e ocultar seu real paradeiro. (Voto condutor do Acórdão 794/2021-TCU-Plenário)

71. A vedação dessa prática (“contas de passagem”) é reforçada pelo art. 47, XXX, da Resolução CD/FNDE 6/2020, que elenca as exceções no caso de transferências de recursos do PNAE:

XXX – é vedado à EEx transferir os recursos financeiros de que trata este inciso para conta diversa daquela aberta pelo FNDE, exceto nos casos em que:

a) o FNDE abrir nova conta;

b) a EEx transferir os recursos diretamente às UEx, às escolas filantrópicas, inclusive comunitárias e confessionais, conforme art. 10 desta Resolução;

c) o pagamento direto ao fornecedor ocorrer por transferência eletrônica identificada.

72. Diante das ocorrências apontadas nesta subseção, cujo assunto é correlato à situação encontrada apontada na subseção 3.1.1, e que evidenciam descumprimento de normas e instrumentos que regulam o manuseio de recursos públicos da União repassados aos entes federativos pelo PNAE, quanto às disposições da cláusula segunda, alínea “b”, do TAC MPF-CGU-BB, e do art. 47, XXX, da Resolução CD/FNDE 6/2020, bem como na jurisprudência do TCU firmada nos Acórdãos 2749/2011-Plenário e 794/2021-Plenário, propõe-se determinar ao FNDE, com base no art. 250, II, do RI TCU c/c o art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, nas disposições dos arts. 4º, VI, e 17, II, do Decreto 9.203/2017, e nos apontamentos do Relatório AUDIT/FNDE 1/2020, que, no prazo de 180 dias, desenvolva e aplique tipologia de cruzamento de dados destinada a gerir o risco da ocorrência de transferências bancárias da conta específica do PNAE para outras contas do ente e de transferências bancárias da conta específica do PNAE para contas de outros entes.

73. O benefício esperado dessa medida é o aperfeiçoamento dos controles internos do FNDE sobre a gestão das movimentações de recursos da União repassados às contas correntes específicas do PNAE, atuando de forma automatizada e tempestiva na prevenção e na correção da ocorrência de atos inconformes às normas e instrumentos vigentes que disciplinam a movimentação desses recursos.

3.1.4. Débitos nas contas correntes específicas sem a identificação do beneficiário

74. O relatório AUDIT/FNDE 1/2021 evidencia ocorrência de débitos nas contas específicas do PNAE sem identificação de beneficiários, totalizando 5.336 débitos, com valor total de R\$ 6.961.308,29. Além disso, verificou-se a ocorrência de movimentações referentes a pagamentos de boletos sem a devida identificação do beneficiário, totalizando 3.462 boletos, com valor total de R\$ 4.866.717,78. As evidências foram resultado da análise das movimentações bancárias efetuadas no período de 1º/1/2019 a 31/12/2019, usando como fonte de consulta a base de dados DEB.CGU.

75. Ocorrências dessa natureza também foram constatadas em fiscalizações recentes do TCU nas contas correntes específicas Fundeb. Trata-se de achados que, apesar de serem afetos àquele ao Fundo, evidenciam um risco de inconformidade que merece ser tratado também nas movimentações bancárias do PNAE. A correção dessas ocorrências é essencial para possibilitar a efetiva fiscalização da regularidade da execução dos recursos federais repassados aos entes subnacionais, seja pelo órgão repassador (FNDE) seja pelos órgãos de controle.

76. O acompanhamento TC 022.272/2019-4 (Acórdão 7/2020-Plenário, relator Min. Augusto Nardes) evidenciou as seguintes ocorrências nas contas específicas do Fundeb: a) lançamentos cujo beneficiário do crédito (CPF/CNPJ) não está identificado, com valores da ordem de R\$ 3,00 bilhões, em 2018, e de R\$ 745,20 milhões, até 30/6/2019; b) lançamentos cujo CPF/CNPJ é inválido, correspondendo ao montante de R\$ 38,88 milhões, em 2018, e de R\$ 66,04 milhões, até 30/6/2019. Foram pesquisadas as movimentações bancárias realizadas no período de 1º/1/2018 a 30/6/2019.

77. A auditoria operacional TC 018.856/2019-5 (Acórdão 734/2020-Plenário, relator Min. Augusto Nardes) apontou que a rastreabilidade da movimentação de recursos das contas específicas do Fundeb encontrava-se prejudicada pela parcial falta de identificação de beneficiários em extratos bancários de contas custodiadas no Banco do Brasil. Ao analisar movimentações do ano de 2018, identificou-se pagamentos de títulos sem identificação do beneficiário, na ordem de R\$ 152 milhões, e realização de transações do tipo TED, no valor de R\$ 1,2 bilhão, sem identificação do destinatário.

78. No que tange à abrangência dos controles internos do FNDE em relação aos dispositivos legais aplicáveis às movimentações bancárias dos recursos do PNAE, observa-se, com base nos apontamentos do Relatório AUDIT/FNDE 1/2021, que a tipologia “identificação de beneficiários mediante informação do CPF ou do CNPJ” não está entre os itens que são avaliados no checklist adotado.

79. O Decreto 7.507/2011 (art. 2º, § 1º) e o Acordo de Cooperação Técnica FNDE-BB 46/2018 (cláusula quarta, parágrafo sexto) preveem que a movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados. O TAC MPF-GCU-BB (cláusula segunda, alínea “e”) exige que pagamentos de boletos, faturas de concessionárias de serviço público e guias de arrecadação de tributos sejam realizados sempre mediante a identificação do CPF/CNPJ do destinatário.

80. Diante das ocorrências apontadas nesta subseção, cujo assunto é correlato à situação encontrada apontada na subseção 3.1.1, e que evidenciam descumprimento de normas e instrumentos que regulam o manuseio de recursos públicos da União repassados aos entes federativos pelo PNAE, quanto às disposições do art. 2º, § 1º, do Decreto 7.507/2011 e das cláusulas segunda, alínea “e” e quarta, parágrafo sexto, do TAC MPF-CGU-BB, propõe-se determinar ao FNDE, com base no art. 250, II, do RI TCU c/c o art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, nas disposições dos arts. 4º, VI, e 17, II, do Decreto 9.203/2017, e nos apontamentos do Relatório AUDIT/FNDE 1/2020, que, no prazo de 180 dias,

desenvolva e aplique tipologia de cruzamento de dados destinada a gerir o risco da ocorrência de falta de identificação dos beneficiários dos débitos/pagamentos mediante informação do CPF ou do CNPJ.

81. O benefício esperado dessa medida é o aperfeiçoamento dos controles internos do FNDE sobre a gestão das movimentações de recursos da União repassados às contas correntes específicas do PNAE, atuando de forma automatizada e tempestiva na prevenção e na correção da ocorrência de atos inconformes às normas e instrumentos vigentes que disciplinam a movimentação desses recursos.

3.1.5. Pagamentos por meio de cheques, cobrança de tarifas bancárias e não aplicação de recursos

82. No relatório AUDIT/FNDE 1/2021, além das ocorrências mencionadas nas subseções 4.1.2 a 4.1.4, foram encontradas situações de menor materialidade ou quantidade de ocorrências, mas que ainda assim merecem atenção por parte do FNDE para uma gestão de risco eficiente. Dentre elas, destacam-se: a) ocorrência de dez pagamentos via cheque, totalizando R\$ 22.970,08; b) cobrança de 679 tarifas não permitidas, excluindo-se os estornos, no valor de R\$ 7.821,09; c) cobrança de 63 tarifas de serviços diversos, no valor de R\$ 19.659,53, cuja descrição genérica não permite aferir a sua regularidade; d) não aplicação automática dos recursos transferidos em cinco contas, com saldo total ao final do exercício de R\$ 153.010,49. Tais situações configuram inconformidades às normas vigentes do PNAE que devem ser evitadas pelas EEx.

83. Ocorrências relatadas pelo Tribunal na auditoria operacional TC 018.856/2019-5, que analisou as contas correntes específicas do Fundeb do ano de 2018, indicam que a emissão de cheques em desacordo com a legislação e a realização de saques “na boca do caixa” por gestores de municípios pode representar riscos de inconformidade que também merecem ser tratados nas movimentações bancárias do PNAE.

84. Com relação às ocorrências de saques, o relatório AUDIT/FNDE 1/2021 não registra casos de inconformidades aos limites legais estabelecidos (considerando o limite de R\$ 800,00 para o valor unitário de cada pagamento e de R\$ 8.000,00 para o montante total no exercício financeiro).

85. No que tange à abrangência dos controles internos do FNDE em relação aos dispositivos legais aplicáveis às movimentações bancárias dos recursos do PNAE, observa-se, com base nos apontamentos do relatório AUDIT/FNDE 1/2021 e nos testemunhos das entrevistas realizadas pela equipe de auditoria com técnicos da Difin e Dirae, que o checklist adotado contempla verificações quanto à aplicação automática dos recursos repassados pela autarquia, à transação de saque ou cheque e a taxas cobradas nos extratos. Esse acompanhamento é efetuado mensalmente, após recebimento da base de dados DEB.CGU, todavia é limitado à seleção aleatória de até quarenta contas e feito manualmente.

86. Diante das ocorrências apontadas nesta subseção, cujo assunto é correlato à situação encontrada apontada na subseção 3.1.1, e que evidenciam descumprimento de normas e instrumentos que regulam o manuseio de recursos públicos da União repassados aos entes federativos pelo PNAE, quanto às disposições contidas no art. 2º, § 1º, do Decreto 7.507/2011 e nas cláusulas terceira, parágrafo sexto, e quarta, parágrafo sexto, do Acordo de Cooperação Técnica FNDE-BB, propõe-se determinar ao FNDE, com base no art. 250, II, do RI TCU c/c o art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, nas disposições contidas nos arts. 4º, VI, e 17, II, do Decreto 9.203/2017, e nos apontamentos do Relatório AUDIT/FNDE 1/2020, que, no prazo de 180 dias, desenvolva e aplique tipologia de cruzamento de dados destinada a gerir os riscos das ocorrências não aplicação automática dos recursos, da realização de transação em saque ou em cheque, e da cobrança indevida de tarifas bancárias.

87. O benefício esperado dessa medida é o aperfeiçoamento dos controles internos do FNDE sobre a gestão das movimentações de recursos da União repassados às contas correntes específicas do

PNAE, atuando de forma automatizada e tempestiva na prevenção e na correção da ocorrência de atos inconformes às normas e instrumentos vigentes que disciplinam a movimentação desses recursos.

3.1.6. Titularidade inadequada de contas correntes específicas

88. O acompanhamento TC 037.424/2021-1 (relatoria Min. Walton Alencar Rodrigues), instruído pela AudEducação evidenciou inconformidades na forma como as contas específicas do PNAE estavam registradas em algumas unidades da federação. Na esfera estadual, três unidades da federação não estavam registrando a titularidade da conta em nome da secretaria estadual de educação. Já na esfera municipal, a grande maioria das contas analisadas (5.337 de um total de 5.348) estava registrada com a titularidade do ente (código 124-4 – Município), e não com a natureza jurídica 103-1 – Órgão Público do Poder Executivo Municipal, que engloba as prefeituras municipais e as secretarias municipais. Em apenas onze municípios a titularidade estava registrada adequadamente, com a prefeitura do município como titular. As evidências deste apontamento estão reunidas na peça 44 do processo.

89. No que tange à abrangência dos controles internos do FNDE em relação aos dispositivos legais aplicáveis às movimentações bancárias dos recursos do PNAE, observa-se, com base nos apontamentos do Relatório AUDIT/FNDE 1/2021, que a tipologia “titularidade das contas específicas” não está entre os itens que são avaliados no checklist adotado.

90. O art. 5º, § 1º, da Lei 11.947/2009 dispõe que as transferências dos recursos financeiros para a execução do PNAE serão efetivadas automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica. O art. 47, X, da Resolução CD/FNDE 6/2020 (tal como o art. 38, VII, da Resolução CD/FNDE 26/2013 – revogada) dispõe que os recursos financeiros devem ser creditados, mantidos e geridos em conta corrente específica para o PNAE, a ser aberta pelo FNDE em agência do Banco do Brasil indicada pela EEx.

91. O disciplinamento de quem deveria ser o titular da conta específica do PNAE ocorre somente em 2020, por ocasião do lançamento da Conta Cartão PNAE, nos termos do art. 47, XI, da Resolução CD/FNDE 6/2020: “o FNDE abrirá conta corrente única para movimentação dos recursos do Programa [PNAE], em nome da Secretaria de Estado da Educação ou da Prefeitura Municipal, denominada Conta Cartão PNAE”. Em âmbito estadual, a orientação é que a titularidade da conta corrente específica esteja relacionada à natureza jurídica 102-3 – Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal, que engloba a governadoria do estado ou do Distrito Federal e as secretarias estaduais ou do Distrito Federal. Em âmbito municipal, a titularidade da conta corrente específica deve ser relacionada à natureza jurídica 103-1 – Órgão Público do Poder Executivo Municipal, que engloba as prefeituras municipais e as secretarias municipais. A adesão à Conta Cartão PNAE está sendo objeto de análise na subseção 4.1.7 deste relatório.

92. Chama atenção o fato de que, no âmbito municipal, a Resolução CD/FNDE 6/2020 define que a Conta Cartão PNAE deve ser aberta em nome da prefeitura e não em nome do órgão responsável pela educação do município. Essa regra é distinta da definida para os estados e o Distrito Federal no âmbito do mesmo programa, como também não está em harmonia com a legislação do Fundeb, segundo a qual as secretarias municipais de educação devem ser as titulares das contas, conforme art. 69, caput, e § 5º, da Lei 9.394/1994 (LDB) e artigo 2º, § 1º, da Portaria Conjunta STN-FNDE 02/2018. Percebe-se o intuito do legislador em enfatizar que os recursos serão repassados “ao órgão responsável pela educação”, sem qualquer ingerência de outros órgãos estaduais ou municipais. Nesse caso, a orientação para o PNAE, mesmo se tratando de transferência classificada como voluntária, não segue a mesma sistemática.

93. Há que se considerar que as secretarias estaduais e municipais de educação são dotadas de inscrição específica no CNPJ, o que permite a abertura de contas bancárias em seu próprio nome para, por exemplo, receber os recursos do Fundeb, cujo montante de recursos é significativamente maior que os recebidos do PNAE.

94. Conforme esclarecimentos prestados pelo FNDE no Despacho 2793922/2022-Coefa, o gestor alegou que não há discricionariedade por parte daquela Coordenação em alterar a titularidade da conta, pois o CNPJ e o nome da entidade já vêm automaticamente preenchidos das tabelas corporativas cadastrais do FNDE. Por consequência, “qualquer alteração realizada nessas tabelas interfere nos demais programas. Assim, fica evidente que não é apenas uma decisão do PNAE a alteração da titularidade das contas, pois envolve os mais diversos programas da Autarquia”. Acrescentou ainda que a alteração da titularidade das contas demandaria adequação por parte das secretarias municipais à nova realidade seria inviável a curto prazo, já que poderia ensejar atraso nos pagamentos a fornecedores e na entrega dos gêneros alimentícios.

95. Ainda sobre a titularidade das contas específicas do PNAE em âmbito municipal, para que fiquem sob a responsabilidade dos secretários municipais de educação, o gestor, por meio do Ofício 2791662/2022-DIADE, ressaltou a fragilidade da estrutura administrativa de grande parte desses entes federados, a dificuldade em levantar informações sobre o período de gestão dos secretários municipais para fins de responsabilização, dada a alta rotatividade na ocupação desses cargos e ao fato de serem empossados por atos administrativos com elevada instabilidade, diferentemente dos prefeitos:

as premissas de responsabilização das Secretarias Estaduais de Educação coadunam com o posicionamento da Corte de Contas quanto a não responsabilização dos agentes políticos (governadores) conforme corrobora o Acórdão nº 6188/2015 - 1º Câmara, mas a mesma lógica não é observada em relação aos secretários municipais de educação e prefeitos, casos em que o Tribunal tem sinalizado que a capacidade de gestão e responsabilização das secretarias municipais não é a regra, cabendo a autoridade delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, diante da culpa in eligendo e da culpa in vigilando, conforme denotam os Acórdãos nº 1889/2016 - Plenário e nº 1247/2006 - 1º Câmara.

96. Diante das ocorrências apontadas nesta subseção, cujo assunto é correlato à situação encontrada apontada na subseção 3.1.1, e que evidenciam descumprimento de normas e instrumentos que regulam o manuseio de recursos públicos da União repassados aos entes federativos pelo PNAE, quanto à disposição do art. 47, XI da Resolução CD/FNDE 6/2020, propõe-se determinar ao FNDE, com base no art. 250, II, do RI TCU c/c o art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, e nas disposições dos arts. 4º, VI, e 17, II, do Decreto 9.203/2017, que, no prazo de 180 dias, desenvolva e aplique tipologia de cruzamento de dados destinada a gerir o risco de que as contas correntes específicas sejam abertas em titularidade diversa da secretaria de estado ou distrital da educação (devendo estar registrada na natureza jurídica 102-3 – Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal) ou da prefeitura municipal (devendo estar registrada na natureza jurídica 103-1 – Órgão Público do Poder Executivo Municipal).

97. O benefício esperado dessa medida é o aperfeiçoamento dos controles internos do FNDE sobre a gestão das movimentações de recursos da União repassados às contas correntes específicas do PNAE, atuando de forma automatizada e tempestiva na prevenção e na correção da ocorrência de atos em inconformidade às normas e instrumentos vigentes que disciplinam a movimentação desses recursos.

3.1.7. Perda de rastreabilidade da movimentação dos recursos no modelo descentralizado operado pela Entidade Executora

98. Atualmente, as contas correntes de titularidade das UEx não estão incluídas entre aquelas disponibilizadas pelo Banco do Brasil por meio dos arquivos do Sistema Repasses de Recursos de Programas de Governo, pois não são contas abertas pelo FNDE, como também não estão disponíveis no SiGPC, o que limita a rastreabilidade dos gastos realizados no caso em que a EEx opera o PNAE via descentralização. O modelo de execução financeira realizado por meio da Conta Cartão PNAE resolve o problema relacionado à falta de rastreabilidade e transparência das contas de titularidade dos conselhos escolares e, por consequência, das movimentações financeiras realizadas. Entretanto, sua adoção é recente e não obrigatória por enquanto, sendo preciso que a EEx manifeste interesse nesta solução, havendo baixa adesão ao uso do Cartão na operacionalização do programa.

99. O Cartão PNAE foi implantado a partir do Acordo de Cooperação Técnica FNDE-BB 47/2018 (ajustado em 2021, Primeiro Termo Aditivo), que estabelece condições, rotinas e procedimentos necessários à abertura de contas correntes vinculadas à emissão de cartões personalizados para utilização, pelas EEx e UEx, dos recursos repassados no âmbito do PNAE. Nos termos da cláusula sexta, parágrafo terceiro, do Acordo, o Cartão possibilita ao seu portador, respeitados os limites de autorização a ele concedidos, a realização das seguintes transações: a) pagamento referente a aquisição de bens e itens da alimentação escolar, à vista, na função débito, em estabelecimentos comerciais afiliados à rede da bandeira em que o cartão for processado; b) transferência bancária com a finalidade de pagamento aos fornecedores. Um aspecto crítico enfrentado no início foi quanto ao uso da função crédito para realização das compras, nos termos originais do Acordo de 2018, opção que foi alterada para a função débito após celebração do termo aditivo, em 2021.

100. A regulamentação do uso da Conta Cartão PNAE ocorre com a Resolução CD/FNDE 6/2020, mais precisamente em dispositivos do art. 8º, I, parágrafo único (formas de gestão do PNAE) e dos arts. 47, XI, e 49, §§ 3º, 4º e 5º (transferência, operacionalização e movimentação financeira dos recursos do PNAE), a seguir reproduzidos:

Art. 8º A EEx tem autonomia para definir a sua forma de gestão do PNAE, no âmbito de sua respectiva jurisdição administrativa, a saber:

I - gestão centralizada: (...);

Parágrafo único. No caso de a operacionalização dos recursos financeiros do Programa ser realizada por meio da Conta Cartão PNAE, a EEx poderá realizar o processo licitatório e a chamada pública, sendo, então, de reponsabilidade da escola a celebração dos contratos de aquisição dos gêneros alimentícios e o pagamento por meio do cartão magnético disponibilizado pela EEx à escola.

(...)

Art. 47 O FNDE transferirá recursos financeiros de forma automática, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere, nos termos do disposto na Lei nº 11.947/2009, para aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, processando-se da seguinte forma:

(...)

XI - o FNDE abrirá conta corrente única para movimentação dos recursos do Programa, em nome da Secretaria de Estado da Educação ou da Prefeitura Municipal, denominada Conta Cartão PNAE;

(...)

Art. 49 Na forma descentralizada ou escolarizada, cabe à Seduc e à Prefeitura Municipal repassar os recursos financeiros recebidos à conta do PNAE, no valor per capita fixado no art. 47, inciso II desta Resolução, às UEx das escolas de educação básica pertencente à sua rede de ensino, observado o disposto nesta Resolução.

(...)

§ 3º No caso de a EEx. receber os recursos financeiros do PNAE em conta corrente denominada Conta Cartão, a disponibilidade dos recursos financeiros às UEx será realizada por meio de crédito, atribuído ao Cartão Magnético vinculado à conta específica do PNAE da EEx.

§ 4º O limite do Cartão PNAE substituirá o repasse de recursos para a conta específica das Unidades Executoras.

§ 5º Nos casos em que o agricultor familiar, o empreendedor familiar rural ou suas organizações ainda não estiverem aptos a receber o pagamento por meio de cartão magnético, será permitido à EEx e/ou à UEx realizar transferência bancária, por meio da Conta Cartão PNAE.

101. Nas entrevistas realizadas pela equipe de auditoria com técnicos da Difin e da Dirae, foi informado que o modelo de gestão mais adotado na maioria das cidades brasileiras é o centralizado, onde a EEx adquire os gêneros alimentícios. No caso das redes estaduais, entretanto, que possuem escolas espalhadas por todo o seu território, a opção pelo modelo descentralizado (ou escolarizado) predomina. Existe também a gestão semi-descentralizada (ou parcialmente escolarizada), em que parte dos produtos (como não perecíveis, por exemplo) são comprados pela prefeitura e parte (os alimentos perecíveis ou os produtos da agricultura familiar, por exemplo) são adquiridos diretamente pelas UEx, configurando uma espécie de modelo misto.

102. Caso a EEx opte por operacionalizar os recursos financeiros do programa por meio da Conta Cartão PNAE, a EEx disponibiliza os recursos financeiros às UEx por meio de crédito, atribuído ao cartão magnético vinculado à conta corrente específica do programa. Nesse caso, as movimentações financeiras realizadas pelas UEx serão registradas na conta corrente de titularidade da EEx e, dessa forma, não será mais preciso que a EEx realize diversas transferências eletrônicas para as contas correntes das UEx. Haverá apenas uma conta por secretaria ou município. A EEx estabelecerá os limites de uso dos recursos para cada portador do cartão PNAE. Não são contas separadas para cada portador. O FNDE orienta que a EEx distribua os limites para as UEx proporcionais à quantidade de alunos e os respectivos valores per capita de cada modalidade de ensino.

103. Na publicação Cartão PNAE: Orientações FNDE (2019), são citadas como vantagens da utilização do cartão: a) maior agilidade na realização dos pagamentos dos gêneros alimentícios, visto que o seu uso permite a liquidação automática e direta das despesas em favor do estabelecimento comercial; b) maior controle sobre a destinação dos recursos, já que todos os pagamentos realizados com o cartão trazem a identificação dos estabelecimentos comerciais destinatários dos créditos; c) aperfeiçoamento da transparência na execução dos recursos do programa, já que os gestores poderão gerar demonstrativos mensais de todos os pagamentos realizados com o cartão, sem a necessidade de solicitação às agências, pela internet, pelo canal Autoatendimento Setor Público ou pelos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil. Em que pese a iniciativa da Conta Cartão PNAE seja recente, há expectativa de que ela se estabeleça como a regra geral: “inicialmente o processo será por adesão, mas futuramente será obrigatório, pois facilitará a gestão e controle do Programa Nacional de Alimentação Escolar” (FNDE, 2019, p. 11).

104. Como melhoria já adotada pelo FNDE na implantação da Conta Cartão PNAE, destaca-se a mudança de uso da função crédito para a função débito. Conforme relato da Coordenadora Geral interina do PNAE, “Com essa mudança do cartão para débito, os fornecedores dos gêneros alimentícios irão receber os pagamentos em até 24 horas após a compra, diferente de quando ocorria com o cartão na funcionalidade de crédito, que demorava até 30 dias para ser finalizado o pagamento”. (Conviva Educação, 2020). Contudo, esse ajuste ainda não foi suficiente para mobilizar maior adesão das EEx à Conta Cartão PNAE e resolver outros problemas relacionados à operacionalização via cartão.

105. Conforme esclarecimentos prestados pelo FNDE no Despacho Diaco 3332200/2023, 139 EEx operacionalizavam o programa por meio da Conta Cartão PNAE em janeiro de 2023, conforme tabela constante da peça 45 do processo. A partir de relatos das EEx, constata-se que são dois os principais motivos que dificultam a adesão à Conta Cartão PNAE: a) dificuldade de acesso à Internet; b) cobrança de taxa pelas adquirentes (operadoras das maquininhas de pagamento em cartão). Há grande resistência por parte dos fornecedores em aceitar pagamento com o Cartão, já que os preços praticados para a Administração Pública, segundo eles, são inferiores aos de mercado. Outro ponto positivo do uso do PIX frente ao Cartão PNAE é que, para usar o cartão, o fornecedor deve ter necessariamente maquininha de cartão, o que significa que, daquilo que for vendido, um percentual será cobrado em virtude do uso da máquina. Há, por outro lado, desconhecimento dos gestores sobre a existência do Cartão PNAE. Além de uma página no Portal eletrônico do PNAE, esse assunto é tratado nas capacitações e nos monitoramentos realizados pelos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes) e pelo FNDE.

106. No questionário de execução financeira aplicado durante os monitoramento do PNAE, estão contemplados os seguintes questionamentos específicos sobre a Conta Cartão PNAE: a) se a EEx possui conta corrente única para movimentação dos recursos do programa denominado Cartão PNAE; b) se, no caso de a EEx ter o Cartão PNAE e gestão descentralizada ou escolarizada, realizou o processo licitatório e a chamada pública, e deixou à escola a responsabilidade de celebração dos contratos de aquisição dos gêneros alimentícios e o pagamento por meio do cartão magnético; c) se, nos casos em que o agricultor familiar, o empreendedor familiar rural ou suas organizações ainda não estiverem aptos a receber o pagamento por meio de cartão magnético, a EEx e/ou a UEx realizou transferência bancária por meio da Conta Cartão PNAE.

107. Há que se considerar ainda que quando da criação do cartão PNAE a modalidade de transação bancária via PIX ainda não existia. A regulamentação do uso do PIX a partir das contas específicas do PNAE poderia resolver uma das dificuldades centrais relatadas que justificariam o não uso do cartão PNAE, qual seja a cobrança de taxas pelo uso da maquininha de cartão, pois com pagamento via PIX, o fornecedor recebe integralmente o valor transferido. Contudo, a necessidade de internet ainda seria mantida. Além disso, o PIX manteria a lógica do que é feito atualmente via transferência bancária, ao invés da lógica do Cartão PNAE que atribui limites de gastos às UEx e centraliza as operações na conta da EEx. Outro limitador à utilização do PIX, a princípio, seria que se admitem outras chaves de identificação do beneficiário além do CPF/CNPJ e que o preenchimento das informações sobre a finalidade da/o transferência/pagamento é opcional e em campo texto aberto.

108. Considerando as situações apontadas nesta subseção, mostra-se adequado recomendar ao FNDE, com base no art. 250, inciso III, do RI TCU c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a pertinência da continuidade de uso do Cartão PNAE, sopesando os benefícios e as dificuldades enfrentadas pelas EEx que o aderiram e os pontos de aprimoramento necessários, assim como elabore e apresente alternativas de rastreabilidade das movimentações bancárias no caso em que a EEx opera o PNAE via descentralização e não tenha aderido à Conta Cartão PNAE.

109. O benefício esperado dessa medida é que o FNDE reúna informações úteis para o processo de tomada de decisão acerca da continuidade, do aprimoramento ou da reformulação do modelo de gestão instituído pela Conta Cartão PNAE.

3.1.8. Indisponibilidade e/ou insuficiência de informações sobre movimentações bancárias

110. A ferramenta BB Gestão Ágil, que foi desenvolvida como facilitador operacional do controle das movimentações bancárias do conjunto de programas que gerem recursos públicos federais, incluído o PNAE, ainda não se encontra adequadamente disponibilizada para uso do FNDE e apresenta

deficiências quanto ao detalhamento de lançamentos necessários ao exercício do controle contínuo sobre a gestão das verbas do programa.

111. O Relatório AUDIT/FNDE 1/2021 apontou problemas de acesso do FNDE ao Sistema Gestão Ágil, desenvolvido pelo Banco do Brasil, previsto na cláusula quinta do Acordo de Cooperação Técnica FNDE-BB 46/2018, dificultando o acompanhamento da execução financeira do PNAE, em especial no que diz respeito ao detalhamento das movimentações bancárias e suas aplicações. Essa solução tecnológica deveria vincular determinadas informações aos lançamentos à débito nas contas específicas, a exemplo de justificativa circunstanciada para realização de saques e de documentos comprobatórios (fiscais ou não) emitidos pelos fornecedores, criando condições para o controle do cumprimento das exigências constantes no Decreto 7.507/2011 e das excepcionalidades contidas no TAC MPF-CGU-BB.

112. A questão do acesso aos extratos bancários, com nível de detalhamento desejável e suficiente para o exercício do controle sobre as movimentações de recursos federais da educação nas contas específicas dos entes, tem constado na agenda recente de trabalhos e interlocuções do Tribunal. No acompanhamento TC 018.856/2019-5 (Acórdão 7/2020-Plenário, relatoria Min. Augusto Nardes, revisado pelo Acórdão 452/2022-Plenário, relatoria Min. Jorge Oliveira), notam-se duas preocupações do Tribunal na expedição das determinações que constam dos citados acórdãos: a) necessidade da devida identificação dos créditos em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços; b) correta identificação das excepcionalidades na movimentação das contas bancárias. Apesar de o acompanhamento tratar das contas específicas do Fundeb, os achados são extensíveis ao PNAE.

113. Os extratos bancários são fontes de informação fundamentais para o adequado controle da movimentação dos recursos federais repassados pelo FNDE para os entes federativos. Por serem públicas e por não se enquadrarem em casos excepcionais ou de segurança nacional, as contas de programas como o PNAE não estão acobertadas pelo sigilo bancário, ou seja, estão sujeitas à regra geral da publicidade que rege a Administração Pública, determinada no art. 37 da Constituição Federal.

114. Em petição impetrada junto ao Tribunal (peça 15 do TC 022.272/2019-4), o Banco do Brasil alega, em síntese, a impossibilidade tecnológica de alterar o layout do arquivo DEB.CGU para atender a lógica de demonstrar o destino de cada transação realizada na conta específica beneficiária dos recursos federais, à conta de débito, pois ele não contempla os formatos e campos adequados e suficientes para recepcionar a demonstração das excepcionalidades e finalidades do TAC. Isto porque, a construção do arquivo no formato DEB.CGU foi anterior à celebração do TAC com o MPF. Como alternativa, o Banco do Brasil propôs o atendimento ao comando do Tribunal por meio de outra solução tecnológica: o Sistema BB Gestão Ágil, que, segundo o Banco, será capaz de disponibilizar todas as informações com o nível detalhamento solicitado. O Tribunal acatou o pedido do Banco do Brasil de não vincular o fornecimento dos demonstrativos bancários a um formato específico de arquivo, porém manteve a exigência de que os dados fornecidos sejam precisos, completos e reflitam adequadamente o objeto de controle. Além disso, o Tribunal ressaltou a importância de que a solução tecnológica seja funcional e possa ser incorporada aos processos de trabalho do controle. Para garantir o monitoramento da disponibilização dos arquivos gerados pelo Sistema BB Gestão Ágil e a exatidão das informações registradas nas contas específicas do Fundeb, o Tribunal iniciou o processo de monitoramento TC 021.153/2020-5.

115. A solução do problema enfrentado pelo FNDE é extremamente complexa e envolve um processo gradual de discussões entre técnicos da autarquia e do Banco do Brasil, além da validação interna dos arquivos gerados pelo Sistema BB Gestão Ágil, o que exige especialização na análise e no tratamento de dados. Para o TCU, as reuniões e tratativas com o Banco do Brasil envolveram três unidades técnicas (políticas de educação, provimento de dados de inteligência e orientação, métodos,

informações e inteligência), além de induções por meio de determinações em acórdãos. Apesar desses esforços, ainda há desafios para garantir que as informações fornecidas pelo Sistema BB Gestão Ágil atendam aos requisitos de controle necessários e tenham uma cobertura universal das contas e transações, conforme documentado no relatório que conduziu ao Acórdão 458/2022-TCU-Plenário (peça 71 do TC 022.272/2019-4).

116. Das doze recomendações emitidas no Relatório AUDIT/FNDE 1/2021, quatro intencionam a adoção de providências externas junto ao Banco do Brasil para a correção das ocorrências apontadas pela Auditoria Interna (recomendações 4, 6, 8 e 10), e uma induz à estruturação de ferramenta adequada para inclusão de justificativa circunstanciada para pagamentos por meio não eletrônico, que pode vir a ser contemplada no Sistema BB Gestão Ágil (recomendação 2). Além do que, a recomendação estruturante do trabalho (recomendação 1), voltada a aprimorar os controles instituídos, no sentido de incluir critérios de análise relacionados à identificação dos beneficiários das movimentações bancárias, das transferências para o mesmo ente e das transferências para outros entes, dependem da efetiva implementação do Sistema BB Gestão Ágil. Portanto, a efetividade das medidas sugeridas pela AUDIT/FNDE está condicionada, em parte, ao estabelecimento de uma boa cooperação entre FNDE e Banco do Brasil, este na qualidade de compromissário dos acordos de cooperação e dos termos de ajustamento de conduta que impõem normas de controle e de execução ao PNAE. Convém reproduzir a manifestação da AUDIT/FNDE nesse sentido:

Ressalta-se a importância da comunicação do FNDE com a instituição financeira, vez que os fatos apresentados demonstram descumprimento dos normativos vigentes, incluindo o TAC, do qual o banco é parte integrante, enquanto compromissário. Assim, faz-se necessária a adequada articulação junto à IF [instituição financeira], inclusive para aprimorar os instrumentos preventivos atualmente em prática, de modo a coibir que novas situações de inconformidade/irregularidade venham a ocorrer.

Neste ponto, ressalta-se também que, em que pese o Acordo de Cooperação Técnica nº 46/2018 não ter estipulado um prazo para implementação do Sistema Ágil, este é parte fundamental para possibilitar o acompanhamento das regras explicitadas nos atuais normativos, devendo compor os controles instituídos. Assim, reforça-se a necessidade da disponibilização do referido sistema, que é parte importante desse processo de aprimoramento dos controles internos.

A Difin manifestou-se informando que foi encaminhado Ofício ao Banco do Brasil e que ainda aguarda resposta da instituição. Informou ainda que está aguardando o atendimento de demanda pela Diretoria de Tecnologia (Dirti) para finalização do Sistema Ágil. (FNDE, 2021, p. 36)

117. Considerando a complexidade do processo de adequação do Sistema BB Gestão Ágil às necessidades de controle do FNDE e a importância do monitoramento efetivo das contas específicas do PNAE, é essencial que a alta gestão do FNDE tome medidas para apoiar suas diretorias envolvidas no processo de comunicação e articulação com o Banco do Brasil. Dessa forma, propõe-se recomendar ao FNDE, com base no art. 250, III, do RI TCU c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, nas disposições contidas na cláusula quinta do Acordo de Cooperação Técnica FNDE-BB 46/2018, e nos apontamentos do Relatório AUDIT/FNDE 1/2020, que formalize plano de ação junto ao Banco do Brasil, com cronograma de ações, prazos e responsáveis, no sentido de: a) promover a adequada implementação/disponibilização do Sistema BB Gestão Ágil junto à autarquia; b) realizar as adequações necessárias nos extratos das contas correntes específicas do PNAE de modo a contemplarem informações relativas às excepcionalidades previstas em normativos e acordos vigentes; c) adotar as medidas necessárias para a correção dos controles sobre as movimentações bancárias de recursos de que tratam as recomendações de n. 4, 6, 8 e 10 do Relatório AUDIT/FNDE 1/2021.

118. O benefício esperado dessas medidas é o acesso do FNDE à ferramenta BB Gestão Ágil e às informações completas e detalhadas dos lançamentos bancários da movimentação de recursos do PNAE

registrados pelo Banco do Brasil, que atendam aos requisitos de controle necessários para que a autarquia implemente rotinas automatizadas de atestação da conformidade daquelas movimentações às normas e instrumentos vigentes.

4. Prestação de contas

119. Estados, Distrito Federal e municípios devem prestar contas ao FNDE sobre a utilização dos recursos federais anualmente recebidos pelo PNAE, em conformidade com o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e os arts. 8º e 24 da Lei 11.947/2009, que regulamentam o programa. Além disso, é necessário seguir as normas infralegais do programa, como a Resolução CD/FNDE 2/2012, que estabelece o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), e a Resolução CD/FNDE 6/2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar no âmbito do PNAE, nos termos a seguir reproduzidos

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (art. 70, parágrafo único, da CF/1988)

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apresentarão ao FNDE a prestação de contas do total dos recursos recebidos [à conta do PNAE]. (art. 8º da Lei 11.947/2009)

O Conselho Deliberativo do FNDE expedirá normas relativas aos critérios de alocação, repasse, execução, prestação de contas dos recursos e valores per capita, bem como sobre a organização e funcionamento das unidades executoras próprias. (art. 24 da Lei 11.947/2009)

Instituir como obrigatória, a partir de 2012, a utilização do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), desenvolvido pelo FNDE, para o processamento online de todas as fases relacionadas ao rito de prestação de contas dos recursos repassados a título de Transferências Voluntárias e Obrigatórias/Legais. (art. 1º, caput, da Resolução CD/FNDE 2/2012)

A gestão do sistema de prestação de contas abrangerá: a elaboração, a remessa e o recebimento de prestações de contas; a análise financeira e técnica; a emissão de pareceres sobre as contas, inclusive pelos conselhos de controle social; a emissão de diligências; a elaboração de relatórios gerenciais e operacionais; o acompanhamento dos prazos; e a recuperação de créditos. (art. 1º, § 3º, da Resolução CD/FNDE 2/2012)

A prestação de contas a ser realizada pela EEx, conforme Resolução CD/FNDE 2/2012 e suas alterações, consiste na comprovação do atingimento do objeto e do objetivo do Programa, da correta aplicação dos recursos financeiros repassados de cada exercício e do cumprimento das regras atinentes aos aspectos técnicos e financeiros da execução do Programa. (art. 59, caput, da Resolução CD/FNDE 6/2020)

O prazo para a EEx prestar contas no SiGPC Contas Online será até 15 de fevereiro do exercício subsequente ao do repasse, cabendo ao CAE emitir o parecer conclusivo sobre a prestação de contas no Sistema de Gestão de Conselhos - Sigecon Online até 31 de março. (art. 60, caput, da Resolução CD/FNDE 6/2020)

120. Em recente decisão, o TCU manteve inalterado o entendimento de que as transferências federais do PNAE devem ser classificadas como transferências voluntárias (Acórdão 3.061/2019-Plenário, relatora Min. Ana Arraes). O Tribunal firmou a tese de que a Lei 11.947/2009 impõe exigências mínimas por parte do ente concedente para a realização do repasse dos recursos do programa, entre elas a prestação de contas do total dos recursos recebidos, que, se não cumpridas pelos entes da federação, levam à suspensão dos repasses pelo FNDE. Além disso, pelo fato de a educação ser competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme dispõe o art. 23, inciso V, da

CF/1988, o Tribunal entende que essa competência é exercida por meio da cooperação entre esses entes, não cabendo atribuir aos repasses do PNAE a natureza de obrigação constitucional da União, mas sim de transferência voluntária.

121. A prestação de contas do PNAE inclui a comprovação do cumprimento de objetivos e regras relacionados aos aspectos técnicos e financeiros do programa, como os registros de saldos de exercícios anteriores e de rendimentos de aplicações financeiras. As informações devem ser inseridas em sistema informatizado próprio da autarquia, de acordo com as resoluções vigentes no ano de referência dos repasses. A falta de prestação de contas ou a identificação de irregularidades na execução do programa podem resultar na suspensão dos repasses financeiros e adoção das medidas de exceção previstas.

122. Independente da forma de gestão dos recursos adotada para a execução do PNAE (centralizada, semi-descentralizada ou descentralizada), o responsável pela prestação de contas junto ao FNDE será sempre a EEx, representada pelas secretarias estaduais e distrital de educação e pelas prefeituras municipais. Nos casos em que há execução semi-descentralizada ou descentralizada, o processo se inicia com as UEx, ou seja, com as escolas, apresentando a prestação de contas à EEx e esta, por sua vez, prestará contas ao FNDE, por meio do SiGPC Contas Online (Brasil, 2015, p. 31).

123. O processo de prestação de contas é feito virtualmente em etapas que incluem a consolidação da prestação de contas pela EEx, o lançamento das informações no SiGPC Contas Online, o envio da prestação de contas ao CAE, análise e avaliação da prestação de contas pelo CAE, emissão do parecer conclusivo do CAE e envio ao FNDE via Sigecon, e análise final da prestação de contas pelo FNDE. Essas etapas são detalhadas no Macroprocesso 3 do Mapa de Processos elaborado pela equipe de auditoria (Apêndice D). A análise financeira da prestação de contas é realizada pela Coordenação-Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas (Cgapc), vinculada à Difin.

124. As evidências deste capítulo estão fundamentadas em: a) extração de dados do SiGPC Acesso Público; b) teste de controle documentado na peça 46 do processo; c) esclarecimentos prestados pelo FNDE por meio do Ofícios 3138/2023/COADE/CGREC/Difin, 3336023/2023/Difin e 3301023/2022/COOPC d) relatórios e acórdãos do Tribunal; e) pesquisa documental; f) atas das entrevistas realizadas com gestores e técnicos da Difin.

4.1. Situação crônica do FNDE persiste mesmo após aplicação do modelo Malha Fina, com alto volume de processos de prestação de contas sem análise conclusiva e efeito agravado por novos prazos de prescrição, representando volume total de recursos prescritos de R\$ 17,38 bilhões para as contas dos exercícios de 2011 a 2021

125. Mesmo com o tratamento do passivo de prestação de contas pela aplicação do modelo Malha Fina, permanece a situação crônica vivenciada pelo FNDE quanto ao descompasso entre o volume de recursos descentralizados anualmente, a manutenção do modelo fragmentado de prestação de contas por programa e a capacidade limitada de análise manual dos processos que não foram homologados pelo Malha Fina, persistindo alto volume de processos sem movimentação e/ou análise conclusiva, com o agravante do efeito já observado pelo novo prazo de cinco anos para prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento e pelo novo instituto da prescrição intercorrente de três anos.

126. Ao longo dos anos, o FNDE tem enfrentado dificuldades operacionais na gestão das prestações de contas da aplicação das transferências aos entes federativos pelos programas educacionais geridos pela autarquia, inclusive o PNAE, com recorrente aumento do estoque de processos sem análise conclusiva. Essa situação crítica tem recebido destaque em decisões do TCU, à exemplo dos acórdãos 1.614/2013-Plenário (TC 026.597/2011-0, relator Min. José Jorge), 6.337/2014-2ª Câmara (TC 022.296/2013-1, relator Min. José Jorge), 7.790/2015-1ª Câmara (TC 023.014/2014-8, relator Min.

Bruno Dantas), 1.007/2016-Plenário (TC 025.384/2015-5, relatora Min. Ana Arraes) e 3.061/2019-Plenário (TC 027.076/2016-4, relatora Min. Ana Arraes).

127. O Tribunal se debruçou sobre esse problema de forma marcante no processo de Representação de que trata o Acórdão 3.061/2019-Plenário. No relatório condutor do acórdão, evidenciou-se descompasso entre o elevadíssimo volume de prestação de contas que dão entrada todo ano na instituição (até 35 mil processos) e as limitações operacionais da autarquia no tratamento e análise dessas prestações. De acordo com informação prestada pelo FNDE no Ofício 25541/2016/DIAPPO/GABIN, existia, à época, passivo de 204 mil prestações de contas pendentes de análise, sendo que 76% dessas prestações (cerca de 156 mil processos) se referiam aos programas PNAE, Pnate e PDDE-Básico. Essa situação manteve-se recorrente nos anos seguintes.

128. O modelo Malha Fina FNDE foi instituído pela Resolução CD/FNDE 20/2021 e teve primeira aplicação realizada em 2022, seguindo critérios regulamentados pela Portaria FNDE 101/2022, estudos técnicos documentados na Nota Técnica 2666482/2021/Cgapc/Difin e intercâmbio de informações, dados e tecnologias acordadas no Acordo de Cooperação Técnica FNDE-CGU 19/2020, e abrangeu o passivo de prestações de contas dos programas PNAE, PDDE e Pnate referentes aos exercícios de 2011 a 2018, tendo resultando na homologação de 60.471 prestações de contas no SiGPC. Segundo noticiado pelo FNDE, o quantitativo de prestação de contas homologadas a partir de análise automatizada representa cerca de 20% de todo o passivo acumulado desses três programas até então.

129. A estratégia de ação do FNDE no tratamento do passivo de prestação de contas segue a mesma linha traçada pelo Governo Federal com a edição da Portaria Interministerial ME/CGU 5.548/2022, que estabeleceu regras, diretrizes e parâmetros, também com base em metodologia de avaliação de riscos, para aplicação do procedimento informatizado de análise de prestações de contas do passivo de convênios e instrumentos congêneres operacionalizados fora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), da Plataforma +Brasil (atual Transferegov.br). Assim como a Portaria Interministerial ME/CGU 5.548/2022 (art. 4º, I) reconheceu como válido esse procedimento para convênios e instrumentos congêneres, por similaridade de objetivos e procedimentos, também se aplica o uso do modelo Malha Fina FNDE para o tratamento do passivo de prestação de contas dos programas de transferência automática, como o PNAE.

130. O Malha Fina FNDE atende às premissas apontadas pelo TCU no relatório condutor do Acórdão 3061/2019-Plenário (TC 027.076/2016-4, relatora Min. Ana Arraes), que, à época, destacou a necessidade de racionalização e ganho de eficiência no processo de tratamento e análise de prestação de contas de programas geridos pelo FNDE, como PNAE, Pnate e PDDE Básico, que geram expressiva quantidade de aproximadamente dezessete mil processos de prestação de contas anuais. No relatório, o TCU apontou as seguintes premissas que justificam a utilização do modelo Malha Fina FNDE: a) não há como ter servidores suficientes para instruir todos os processos de contas, e por mais que seja uma necessidade justificável se pedir mais e mais servidores, com base inclusive em decisões dos órgãos de controle interno e externo, os órgãos centrais de planejamento e de fazenda do Governo Federal dificilmente vão atender a esse pleito; b) a análise automatizada de todos os processos de contas, da forma como vinha sendo pensada pelo FNDE, com a emissão automática de pareceres técnico e financeiro, não se mostrou viável por requerer o uso de funcionalidades complexas e difíceis de serem implantadas no SiGPC; c) o fato de priorizar um conjunto reduzido de prestações de contas para instrução mais detalhada não é deixar de analisar o universo das contas, desde que esse universo, de forma agregada, seja submetido a filtros e testes, ou seja, a critérios de malha fina, que permita ao FNDE classificá-las quanto ao nível de criticidade.

131. A iniciativa de instituição e de aplicação da primeira rodada do Malha Fina FNDE atende ao objetivo da determinação 9.5.1 (apresentação de plano de ação com vistas ao tratamento do estoque

de contas sem análise conclusiva dos programas PNAE, Pnate e PDDE Básico) e das recomendações 9.6.1 e 9.6.2 (adoção de metodologia de tratamento de prestação de contas baseada em matriz de risco), dirigidas ao FNDE no Acórdão 3061/2019-TCU-Plenário.

132. O Malha Fina FNDE, conforme definido pela Resolução CD/FNDE 20/2021 e pela Portaria FNDE 101/2022, tem três pilares: a Curva ABC, que define os valores mínimos (R\$ 80.000,00) e máximos (R\$ 1.000.000,00) para análise de prestações de contas; as Trilhas de Auditoria, que realizam testes objetivos para identificar possíveis irregularidades com base em dados financeiros e de prestação de contas; e o Modelo Preditivo, que usa técnicas de mineração de dados e modelos estatísticos para identificar prestações de contas com probabilidade de causar danos ao Erário. O modelo usa algoritmos de aprendizagem de máquina supervisionada para repetir padrões em prestações de contas analisadas, apresentando aquelas que poderiam ser homologadas automaticamente com alta precisão de aprovação ou aprovação com ressalvas se fossem submetidas à análise manual.

133. Proporcionalmente à quantidade total de prestações de contas homologas (60.471), o PNAE foi contemplado com 11.931 contas homologadas, o que representa 27% do total de prestações de contas desse programa que deram entrada no FNDE, relativas aos repasses realizados no período 2011 a 2018 (Tabela 1).

Tabela 1 – Prestações de contas do PNAE homologadas pelo Malha Fina FNDE, por unidade da Federação, relativas aos repasses efetuados no período de 2011 a 2018.

UF	Prestações de contas (PC) do PNAE homologadas		Prestações de Contas (PC) do PNAE recebidas		Cobertura do Malha Fina FNDE	
	Quantidade de PC do PNAE homologadas (2011 a 2018) (A)	Valor de repasse das PC do PNAE homologadas, em R\$ (2011 a 2018) (B)	Quantidade de PC do PNAE recebidas (2011 a 2018) (C)	Valor de repasse das PC do PNAE recebidas, em R\$ (2011 a 2018) (D)	% de contas homologadas / contas recebidas (A/C)	% de valores homologados / valores repassados (B/D)
AC	8	2.037.785,20	182	169.583.816,71	4,4%	1,2%
AL	66	17.696.812,02	823	519.494.245,78	8,0%	3,4%
AM	25	5.003.549,60	486	695.476.668,15	5,1%	0,7%
AP	22	1.417.888,35	118	124.445.404,15	18,6%	1,1%
BA	159	38.085.308,92	3.341	2.337.673.998,81	4,8%	1,6%
CE	62	19.138.872,64	1.479	1.442.622.703,24	4,2%	1,3%
ES	73	12.230.115,32	631	506.615.111,32	11,6%	2,4%
GO	882	46.994.679,92	1.929	821.685.236,16	45,7%	5,7%
MA	91	24.907.808,60	1.736	1.448.957.616,80	5,2%	1,7%
MG	2.598	163.867.269,16	6.793	2.652.324.232,72	38,2%	6,2%
MS	127	12.057.339,70	634	405.432.303,87	20,0%	3,0%
MT	359	27.894.752,15	1.125	545.869.436,22	31,9%	5,1%
PA	31	10.844.701,60	1.157	1.452.690.702,83	2,7%	0,7%
PB	470	37.397.132,84	1.787	632.112.581,10	26,3%	5,9%
PE	75	23.585.011,80	1.476	1.409.609.471,78	5,1%	1,7%
PI	469	46.196.137,92	1.795	604.208.461,90	26,1%	7,6%
PR	1.161	93.062.217,25	3.190	1.499.765.330,98	36,4%	6,2%
RJ	35	7.076.089,37	741	1.831.368.230,78	4,7%	0,4%
RN	358	29.661.012,36	1.329	516.910.780,07	26,9%	5,7%

RO	85	7.041.853,74	420	283.135.712,70	20,2%	2,5%
RR	25	1.641.979,20	116	87.472.109,71	21,6%	1,9%
RS	1.854	92.626.328,84	3.974	1.434.866.411,88	46,7%	6,5%
SC	890	61.385.765,82	2.353	905.884.294,36	37,8%	6,8%
SE	127	16.896.525,60	603	296.448.663,18	21,1%	5,7%
SP	1.324	202.029.896,23	5.107	5.498.248.382,25	25,9%	3,7%
TO	555	30.189.473,94	1.097	304.153.371,50	50,6%	9,9%
DF	0	0,00	8	290.115.414,40	0,0%	0,0%
Total	11.931	1.030.966.308	44.430	28.717.170.693	26,9%	3,6%

Fonte: SiGPC Acesso Público, extração em 13/3/2023. Elaboração: equipe de auditoria.

134. Interessante notar a disparidade da proporção de contas homologadas pelo Malha Fina FNDE, em relação ao volume de prestação contas recebidas, quando se analisam os resultados do modelo pelo recorte da unidade da Federação apresentados na Tabela 1: enquanto os estados do Pará, Ceará, Acre, Bahia e Rio de Janeiro tiveram menos de 5% do total de prestações de contas de suas EEx homologadas; Tocantins (51%), Rio Grande do Sul (47%) e Goiás (46%), por exemplo, estão no limite superior das unidades que tiveram maior proporção de contas homologadas (o Distrito Federal, pela especificidade de ter apenas uma prestação de conta anual, não foi considerado nessa análise). Ou seja, pelos critérios adotados pelo modelo, há estados com propensão de apresentar as irregularidades aplicadas pelo Malha Fina FNDE de forma sistêmica para o conjunto de seus municípios, haja vista que pouquíssimas prestações de contas foram homologadas. Essa análise, por si só, mostra o potencial do Malha Fina FNDE como importante ferramenta de gestão de risco e de controle sobre a gestão financeira do PNAE (e dos demais programas), não somente para qualificar o processo de tratamento inicial das prestações de contas, mas também como suporte gerencial às tomadas de decisão na orientação de futuros monitoramentos e fiscalizações.

135. Outro aspecto que chama atenção é a baixíssima materialidade do conjunto das prestações de contas do PNAE aprovadas pelo Malha Fina FNDE: enquanto 27% do total das prestações que deram entrada no FNDE foram homologadas, em termos financeiros, isso representou apenas 3,6% do volume de recursos repassados.

136. Como mostrado na Tabela 2, mesmo com a boa prática do Malha Fina FNDE, permanece a elevada quantidade de prestações de contas na situação “Aguardando Análise” (29.082 contas, 66% do total) referente ao período de aplicação daquele modelo. Ou seja, na prática, os níveis e notas de risco assumidos nessa primeira aplicação (apetite ao risco e limite de tolerância ao risco) reduzem a quantidade do passivo a patamares que ainda são insuficientes para resolver a criticidade e o gargalo enfrentado pelo FNDE a esse respeito. Atualmente, por disposições normativas infralegais, tem-se adotado o limite de tolerância ao risco igual ou superior a sete décimos (escala de 0 a 1) para o tratamento do passivo.

Tabela 2 – Prestações de contas do PNAE, por situação, relativas aos repasses efetuados no período de 2011 a 2018.

Situação da Prestação de Contas (repasse de 2011 a 2018)	Quantidade	Valor total transferido
Aguardando Análise	29.082	16.514.982.345,90
Homologada	11.931	1.030.966.308,09
Aprovada com Ressalva	919	3.809.699.911,80
Aguardando Análise Técnica	724	1.355.222.331,33
Em Análise Financeira	606	3.496.241.669,81
Aprovação parcial com ressalva	429	1.306.229.103,79

<i>Em Análise Técnica</i>	358	1.001.806.330,72
<i>Omisso</i>	273	92.574.698,45
<i>Enviada ao Controle Social</i>	23	5.073.349,40
<i>Decurso de Prazo de Notificação</i>	17	3.786.267,46
<i>Não Aprovada</i>	15	23.091.352,60
<i>Aprovação parcial</i>	4	75.007.570,00
<i>Notificada por Omissão</i>	3	899.246,00
<i>Aprovada</i>	2	1.590.208,00
Total	44.386	28.717.170.693,35

Fonte: SiGPC Acesso Público, extração em 13/3/2023. Elaboração: equipe de auditoria.

137. Em síntese, a situação constatada para o universo de 44.386 prestações de contas do PNAE autuadas no FNDE no período de oito anos (repasse de 2011 a 2018), média de 5.548 por ano, é a seguinte: a) 66% (29.082 contas) estavam aguardando movimentação para análise inicial; b) 27% (11.931 contas) foram homologadas pelo Malha Fina; c) 3,6% (1.369 contas) estavam com análise concluída pela aprovação total ou parcial, com ou sem ressalvas, ou não aprovada ou declarada como omissa; d) 3,4% (1.728 contas) se encontravam em algum estágio de instrução. Essas duas últimas situações apontadas (7% das prestações de contas) representariam, por alto, a “capacidade” e/ou “decisão” de análise do FNDE sobre as prestações de contas do PNAE em concorrência com as prestações de contas dos demais programas educacionais.

138. Como causa evidente da situação, tem-se o modelo fragmentado de repasse anual dos programas PNAE, Pnate e PDDE, que, apesar de serem programas suplementares universais, não têm os seus recursos repassados em bloco, mas sim individualmente por programa, o que, por consequência do modelo, cria uma sistemática de prestações de contas semelhante a convênio. E ainda por efeito, continua a produzir enorme quantidade anual de processos de contas, de forma constante e, se nada for feito para revisar esse modelo, continuará, de maneira perene, a manutenção dos altos níveis do passivo de contas pendentes de análise e, como visto um pouco mais adiante, com incidência já sinalizada de prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento.

139. O represamento e a intempestividade do FNDE na análise das prestações de contas impõem “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” (Voto condutor do Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário).

140. Como mencionado, o FNDE adotou uma boa prática com o modelo Malha Fina e homologou 60.471 prestações de contas em sua primeira aplicação, correspondendo a 20% do estoque de aproximadamente 300.000 prestações de contas. No entanto, a análise da Tabela 3, a seguir, mostra que o problema crítico do passivo para o FNDE não se resolveu da maneira desejada e, como fator que torna a situação ainda mais agravada para a gestão da autarquia, tem-se as novas regras de prescrição da pretensão punitiva vigentes desde a decisão do STF proferida no Recurso Extraordinário (RE) 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5509.

141. Quanto à possível prescrição das prestações de contas de recursos do PNAE repassados de 2011 a 2021 que estavam registradas no SiGPC na Situação PC “Aguardando Análise”, portanto não considerando aquelas que haviam sido homologadas pelo FNDE via Malha Fina, assim como aquelas que estavam em andamento ou já finalizadas. Se aplicado o novo instituto da prescrição intercorrente, que define o lapso temporal de três anos sem andamento processual adequado, constata-se que 30.878 prestações de contas do PNAE estariam prescritas quanto às pretensões punitivas e de ressarcimento, representando R\$ 17,38 bilhões. Se aplicar o novo prazo prescricional de cinco anos, 24.560 contas já se

enquadrariam nessa situação (R\$ 12,99 bilhões), e 738 estariam no limiar da prescrição (R\$ 324,12 milhões).

Tabela 3 – Prestações de contas do PNAE, relativas aos repasses realizados no período de 2011 a 2021, por tempo decorrido na Situação PC - Aguardando Análise.

<i>Tempo decorrido¹</i>	<i>Total de prestação de contas (PC)</i>	<i>Valor Total (R\$)</i>
<i>5 anos ou mais</i>	<i>24.560</i>	<i>12.994.757.071,83</i>
<i>de 4,5 anos a 4,9 anos</i>	<i>738</i>	<i>324.122.432,78</i>
<i>de 4 anos a 4,4 anos</i>	<i>308</i>	<i>142.089.010,40</i>
<i>de 3 anos a 3,9 anos</i>	<i>5.272</i>	<i>3.923.374.781,23</i>
<i>Total PC com prescrição punitiva</i>	<i>30.878</i>	<i>17.384.343.296,24</i>
<i>de 2 anos a 2,9 anos</i>	<i>6.347</i>	<i>5.070.417.377,99</i>
<i>menos de 2 anos</i>	<i>7.842</i>	<i>5.627.552.997,54</i>
<i>Total Geral</i>	<i>45.067</i>	<i>28.082.313.672</i>

Fonte: SiGPC Acesso Público, extração em 13/3/2023. Elaboração: equipe de auditoria.

Nota: 1) Considerou-se como data inicial, a informação registrada no campo “Data recibo envio” do SiGPC.

142. Importante ressaltar que não há como afirmar o montante de eventual débito ou ressarcimento ao erário que essas contas poderiam vir a representar e tampouco foi objetivo desta auditoria projetar tais valores a partir de critérios aceitáveis de estimação. Há que se considerar ainda que essas contas já têm um risco inerente de irregularidade, porque já passaram pelo crivo dos critérios do Malha Fina e não foram homologadas, permanecendo, assim, na condição de aguardando análise.

143. As decisões proferidas pelo STF, em especial no RE 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na ADI 5509, conferiram nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

144. Diante disso, o TCU editou a Resolução 344/2022, que estabeleceu os critérios para examinar a prescrição nos processos de controle externo no âmbito do Tribunal. De acordo com o art. 2º da resolução, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º do mesmo normativo. Mas, caso recebida denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal, conforme o art. 3º daquela resolução e art. 1º, § 2º, da Lei 9.873/1999.

145. No caso do FNDE, em particular, devido ao volume de prestações de contas sem análise inicial, deve ser tratado com mais atenção o prazo de cinco anos contados da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas, e da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial, relacionados aos itens I e II do art. 4º da Resolução TCU 344/2022. Naturalmente, a prescrição deve ser analisada em confronto com as causas interruptivas dispostas no art. 5º da resolução, atentando-se para as notificações automáticas que deverão ser adotadas e realizadas pelo SiGPC.

146. Além disso, cabe avaliar a incidência da chamada prescrição intercorrente, nos casos em que o processo ficou paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. No âmbito do TCU, a prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações (art. 8º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022). Já a Lei 9.873/1999, em seu art. 2º, estabelece que a interrupção da prescrição da ação punitiva ocorre pela: a) notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; b) por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; c) pela decisão condenatória recorrível; d) por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

147. O novo entendimento sobre a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento tem sido aplicado nos recentes julgados do TCU, a exemplo do Acórdão 2381/2022-Plenário (relator Min. Benjamin Zymler) e do Acórdão 10422/2022-1ª Câmara (relator Min. Vital do Rêgo).

148. O Acórdão 10422/2022-1ª Câmara cuidou de TCE instaurada pelo FNDE em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao município no âmbito do PNAE. No caso, a data de 30/4/2013, quando expirou o prazo para a apresentação das contas do PNAE/2011, foi tida como marco inicial da contagem do prazo. Depois de identificados nos autos os atos que poderiam interromper a prescrição principal (ex. notificação, oitiva, citação, audiência, qualquer ato inequívoco de apuração do fato ou de tentativa de solução conciliatória e decisão condenatória recorrível), bem como aqueles que teriam o condão de interromper a prescrição trienal intercorrente, concluiu-se que o primeiro ato interruptivo da prescrição foi assinado eletronicamente em 7/7/2017 pelo Coordenador-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas, ou seja, após mais de três anos do início da contagem em 30/4/2013. O processo foi arquivado, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 344/2022.

149. Embora a Resolução TCU 344/2022 não possua efeito cogente em toda a Administração Pública federal, a jurisprudência pacífica do TCU desde sua promulgação, bem como as decisões proferidas pelo STF, especialmente no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509, indicam a necessidade de o FNDE adotar medidas para prevenir e corrigir a irregularidade em questão, ou remover seus efeitos.

150. Dada a complexidade do problema, é essencial que a autarquia tome providências estratégicas, como a priorização de estudos técnicos sobre o risco de prescrição das prestações de contas do PNAE e a análise da viabilidade de alternativas de gestão para lidar com o estoque de prestações de contas, em consonância com o art. 7º, § 3º, da Resolução TCU 315/2020.

151. No Ofício 3510965/2023/Difin e na Informação 3508424/2023-Coade/Cgrec/Difin, a Diretoria Financeira destaca a relevância do achado trazido pela auditoria do Tribunal e considera que o tema merece significação abrangente no âmbito do FNDE, tendo em vista que: a) a questão inerente aos prazos prescricionais para as ações de ressarcimento relativas aos atos de acompanhamento da prestação de contas são mais abrangentes do que para o PNAE, que foi objeto da auditoria; b) a responsabilidade por esses processos extrapola a competência da Diretoria Financeira e envolve competências relativas às demais diretorias responsáveis pela gestão das ações de financiamento, visto que elas atuam sobre a análise técnica das prestações de contas no modelo atualmente vigente.

152. O gestor ressalta que as determinações propostas pela auditoria, ao tempo em que são oportunas, irão atuar em um cenário que se impõem sobre questões estruturais historicamente construídas no âmbito do FNDE, cuja transformação merece reflexão aprofundada. Sobre essas questões, a Difin pontuou os avanços e os retrocessos que se teve ao longo da história em termos normativos e das

novas tecnologias aplicadas ao modelo de prestação de contas do PNAE: a) em fase anterior a 1999, quando o programa operava por meio da celebração de termos de convênios simplificados, a prestação de contas era realizada em formulários rudimentares e complexos em nível de detalhamento da informação; b) entre 1999 e 2010, a prestação de contas passa por um modelo de simplificação da informação; c) a partir de 2011, a prestação de contas foi sofisticada tecnologicamente com a implementação do SiGPC e, na sequência dos anos, voltou a ter maior detalhamento de informações, possibilitou a declaração e envio via Contas Online, e favoreceu a conciliação dos dados de forma automatizada, com o sistema informatizado passando por constante modernização; d) no momento atual, há expectativa de migração da prestação de contas para a plataforma Transferegov.

153. A Difin manifestou concordância com a proposta da equipe de auditoria sobre a implantação de controles relativos à prescrição, contudo acrescentou que parte do caminho normativo e operacional para definir os procedimentos de controle ainda precisam ser concluídos, haja vista que a decisão do STF e, por consequência, a Resolução do TCU, “estão impactando na ação do âmbito interno [do FNDE] do processo de Recuperação de Créditos no nível do acompanhamento das decisões em casos concretos, inclusive os já mencionados no Relatório de Auditoria em questão” (peça 31, p. 2).

154. Outro ponto acrescentado pela Difin aborda o desenvolvimento do Sistema Informatizado de Tomada de Contas Especial (Sistema e-TCE) pelo TCU, que vem sendo objeto de ajustes tecnológicos e que o FNDE ainda enfrenta dificuldades de acesso, como evidencia as mensagens eletrônicas trocadas entre a Cgrec/Difin (área técnica do FNDE) e a AudTCE (unidade técnica do TCU). Como relatado pelo gestor, “estamos em tratativas com a AudTCE/TCU visando a integração do sistema e-TCE aos sistemas de prestação de contas utilizados por este FNDE, no intuito de dar maior celeridade para os procedimentos de adoção de medidas de exceção. Assim, é de extrema necessidade a parceria constante do TCU para a conclusão de tal tarefa” (peça 31, p. 2).

155. O tema da prescrição punitiva e de ressarcimento requer maiores orientações e definições por parte do TCU, mais especificamente no que se refere à proposta de reformulação da Instrução Normativa 71/2012, ato que regula os procedimentos de tomada de contas especial. Nessa linha de ação, o Tribunal vem organizando diálogos públicos sobre o tema para interagir com os gestores interessados, como foi o caso do evento “Escutas sobre Marcos Prescricionais em Tomada de Contas Especial”, ocorrido em 13/2/2023, do qual o FNDE foi participante. A partir dessas novas definições normativas, a Difin informou que realizará estudos sobre a devida instrução dos processos prescritos, levando em conta o princípio da racionalidade administrativa e o princípio da segurança jurídica, e, dessa forma, poderá remodelar os processos em âmbito interno, atendendo à determinação proposta pela equipe de auditoria.

156. Pelo exposto, propõe-se determinar ao FNDE, considerando as recentes decisões do STF a respeito do tema prescrição - em especial no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509 -, assim como as decisões já adotadas pelo TCU em casos concretos enfrentados à luz desses novos entendimentos firmados pelo STF (a exemplo dos Acórdãos 2381/2022-Plenário, 539/2023-Plenário, 10422/2022-1ª Câmara, 8757/2022-2ª Câmara e 2079/2023-2ª Câmara), com fulcro no art. 7º, § 3º, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 360 dias, promova as seguintes medidas:

a) elabore e apresente estudos técnicos sobre os riscos iminentes de prescrição das prestações de contas do PNAE em todas as fases, sopesando o estoque já existente de prestação de contas em situação de “Aguardando Análise” e a capacidade atual de análise da autarquia, assim como prospecte cenários futuros que apontem riscos de prescrição de prestações de contas a serem recebidas, dada a atual capacidade de análise da autarquia e o volume anual de entrada de processos de contas;

b) elabore e apresente análise de viabilidade de alternativas de gestão, com possíveis aprimoramentos necessários no modelo de prestação de contas para que os riscos identificados

(resultado do subitem “a” acima) sejam mitigados, considerando todas alternativas que possam contribuir para o aumento da capacidade da entidade analisar tempestivamente essas prestações de contas, a exemplo de: b.1) mudança/racionalização no modelo atualmente adotado para a prestação de contas dos programas PNAE, Pnate e PDDE, altamente fragmentado, com mais de 16.000 processos autuados todo ano, identificando mudanças normativas e operacionais necessárias; b.2) ajustes de critérios no Malha Fina FNDE; b.3) revisão dos níveis de tolerância a risco atualmente adotados pelo Malha Fina FNDE; b.4) migração das prestações de contas para a Plataforma Transferegov.br; b.5) ajuste no quadro de pessoal mediante contratação de novos servidores; ou quaisquer outras medidas que venham a contribuir com a mitigação desses riscos;

c) elabore plano de ação para atender os subitens “a” e “b” acima, contemplando, necessariamente, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para execução de cada etapa.

157. Além disso, entende-se oportuno que o Tribunal acompanhe as futuras aplicações do modelo Malha Fina, especialmente quanto à definição e calibragem das atuais trilhas de auditoria utilizadas, bem como de eventual incorporação de novas trilhas de autoria. Ainda que algumas tipologias possam ser comuns aos três programas, é de se esperar, com o aprendizado obtido na primeira aplicação, a construção de outras tipologias customizadas para atender a regras e especificidades de cada programa atualmente contemplado pelo Malha Fina além de outros que, porventura, sejam incluídos nesse modelo de análise. Considerando que a determinação acima será monitorada pelo Tribunal, eventuais ajustes no Malha Fina serão apontados e analisados no âmbito do futuro processo de monitoramento. Assim, entende-se que não há necessidade de medidas adicionais de controle pelo Tribunal sobre essa matéria neste momento.

4.2. Ausência de reanálise tempestiva de novos documentos apresentados por EEx consideradas inadimplentes com suas prestações de contas em uma primeira análise financeira

158. O FNDE não analisa tempestivamente novos documentos que buscam sanear a situação de inadimplência decorrente da primeira análise efetuada pela entidade, fazendo com que as EEx voltem a receber repasses por conta do efeito suspensivo que passa a vigor com a apresentação desses documentos.

159. A equipe de auditoria verificou por quanto tempo as prestações de contas registradas como inadimplentes por conta de uma primeira análise (na condição de aprovada parcialmente, com ou sem ressalvas, de não aprovada ou de reprovada), e que estão com o efeito suspensivo vigente, em razão da apresentação de nova documentação para elidir o débito inicialmente apurado (fato novo superveniente), continuam a receber recursos do PNAE, haja vista que ainda não houve segunda análise sobre a nova documentação apresentada. As análises foram realizadas tendo por fonte dados extraídos do SiGPC em 5/12/2022. O resultado desse levantamento está contido na peça 46 do processo.

160. Do universo de 978 prestações de contas inadimplentes que apresentavam efeito suspensivo vigente registrado no SiGPC em 5/12/2022, 538, ou seja, 55% do total, já obtiveram uma primeira análise em que foram aprovadas parcialmente, com ou sem ressalvas, ou não aprovadas. Há prestações de contas que se encontram sob a vigência do efeito suspensivo da inadimplência desde 2/6/2015, ou seja, há quase oito anos (peça 46 do processo – parte 1).

161. Das 538 prestações de contas inadimplentes que obtiveram primeira análise, 114 estavam com o efeito suspensivo vigente em razão da apresentação de nova documentação pelo gestor responsável (e não por causa de representação ou decisão judicial). Desses 114 processos de contas, a equipe de auditoria selecionou uma amostra de treze contas que já haviam recebido a segunda análise financeira em função da nova documentação encaminhada pela EEx (peça 46 do processo – parte 2), em que se

constatou a permanência da situação de inadimplência. Das treze prestações de contas com a segunda análise financeira realizada, verificou-se que em quatro processos houve a solicitação expressa para que o efeito suspensivo fosse alterado de vigente para não vigente, por ocasião da emissão do segundo parecer.

162. De modo a obter a manifestação do gestor sobre o porquê da manutenção (ou não revogação) da vigência do efeito suspensivo da inadimplência daquelas treze prestações de contas, considerando que a situação que motivou o início da vigência do efeito suspensivo não mais subsiste, procedeu-se à realização de diligência junto ao FNDE, por meio do Ofício 11/2023-TCU/AudEducação. Em resposta, o FNDE encaminhou o Ofício 3138/2023/COADE/CGREC/Difin e anexos. As análises sobre as justificativas apresentadas pelo FNDE constam na peça 46 do processo – parte 2.

163. Dentre as justificativas apresentadas para manutenção do efeito suspensivo da inadimplência, condição que, enquanto vigente, garante o repasse de recursos do PNAE, sobressai o respeito à decisão do STF em sede de repercussão geral no RE 1.067.086, Tema RG 327, que fixou a tese de que:

A inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes (ou outro que dê causa à negativa de realização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres que impliquem transferência voluntária de recursos), pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, somente reconhecido: a) após o julgamento de tomada de contas especial ou procedimento análogo perante o Tribunal de Contas, nos casos de descumprimento parcial ou total de convênio, prestação de contas rejeitada, ou existência de débito decorrente de ressarcimento de recursos de natureza contratual (salvo os de conta não prestada); b) após a devida notificação do ente faltoso e o decurso do prazo nela previsto (conforme constante em lei, regras infralegais ou em contrato), independentemente de tomada de contas especial, nos casos de não prestação de contas, não fornecimento de informações, débito decorrente de conta não prestada, ou quaisquer outras hipóteses em que incabível a tomada de contas especial. (STF RE 1.067.086) (grifo nosso)

164. Em razão dos esclarecimentos prestados pelo FNDE, e considerando a Tese manifestada pelo STF no RE 1.067.086, depreende-se que existe procedência para a manutenção do efeito suspensivo da inadimplência para os casos assinalados pela equipe de auditoria. Deste modo, todas as EEx que constam da peça 46 do processo – parte I, ainda que registradas como inadimplentes no SiGPC (campo “Situação OPC”), receberam recursos de forma justificada para o período analisado, tendo em vista que: a) oito EEx já foram objeto de instauração de TCE (enquadra no item “a” da Tese do STF, permanece a garantia do repasse do recursos); b) uma EEx teve o seu registro de efeito suspensivo da inadimplência suspenso 13/2/2023); c) nas demais 105 contas, as EEx forneceram documentação/informação ao FNDE, e estão aguardando nova análise (enquadra no item “b” da Tese do STF, permanece a garantia do repasse do recursos).

165. O registro de efeito suspensivo da inadimplência nessas situações vinha sendo realizado pelo FNDE com base no item 18 da Portaria FNDE 548/2018, revogado pela Portaria FNDE 674/2021. Contudo, ainda se encontra em vigor a Resolução CD/FNDE 53/2009, que, em seu item 12, prevê a suspensão da inadimplência nesses casos. Isto é feito em respeito ao princípio da ampla defesa, de modo a não penalizar o gestor pela falta de atuação tempestiva do FNDE em realizar a análise da nova documentação apresentada.

166. Como consequência que decorre da postergação da reanálise dessas contas inadimplentes, diz respeito à possibilidade da prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento prevista na Lei 9.873/1999, na forma aplicada pelo STF, em especial no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na ADI 5509.

167. Tal fato irá refletir diretamente nas tomadas de contas especiais (TCE) instauradas pelo FNDE que serão encaminhadas ao TCU, por conta da IN TCU 71/2012. Isto porque, ao serem submetidas a este Tribunal, essas TCE estarão sujeitas à Resolução TCU 344/2022, que regulamenta, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, levando em conta o disposto na lei e nas aludidas decisões proferidas pelo STF sobre a matéria, mencionadas no parágrafo anterior.

168. Dessa forma, acende-se o alerta para a possibilidade da prescrição de cinco anos e a prescrição intercorrente (de três anos) de algumas das prestações de contas relacionadas na peça 46 do processo – parte 1 (levantamento do tempo de permanência da vigência do efeito suspensivo da inadimplência), haja vista o fato de que elas estão há mais de três anos pendentes de qualquer despacho por parte do FNDE, em consideração aos termos do art. 1º, caput e § 1º, da Lei 9.873/1999, a seguir reproduzidos:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso. (Lei 9.873/1999) (grifo nosso)

169. Sobre a matéria, o TCU publicou a Resolução 344/2022, que reforça os prazos definidos na Lei 9.873/1999, estabelece critérios e procedimentos internos para o exame da prescrição e regulamenta seus efeitos nos processos de controle externo, consolidando internamente a posição jurisprudencial do STF e a jurisprudência pacífica do próprio TCU. Transcrevem-se, a seguir, alguns dispositivos da resolução que guardam relação com as análises e constatações realizadas nesta seção:

Art. 2º Prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4º, conforme cada caso.

(...)

Art. 4º O prazo de prescrição será contado: I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas; inicial; II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas; IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade; V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

(...)

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente. (Resolução TCU 344/2022) (grifo nosso)

170. Vale destacar o disposto no art. 13 da Resolução TCU 344/2022, que abre a possibilidade de se promover a apuração administrativa sobre a autoridade administrativa competente ou o agente público no exercício da atividade de controle interno que deu causa à prescrição:

Art. 13. Verificada a prescrição, o Tribunal de Contas da União poderá imputar o dano ao erário integralmente a quem lhe deu causa, na forma deste artigo, sem prejuízo de remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações cabíveis, se houver indícios de crime ou da prática de ato de improbidade administrativa.

§ 1º Reconhecida a prescrição causada por omissão da autoridade administrativa competente ou do agente público no exercício da atividade de controle interno, o respectivo órgão de controle interno ou a autoridade superior competente deverá, ao ter ciência da irregularidade, promover a imediata apuração desse ilícito e dar a imediata ciência da falha ao TCU, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º O TCU poderá promover a apuração administrativa sobre a responsabilidade pela prescrição causada por omissão da autoridade administrativa competente ou do agente público no exercício da atividade de controle interno, aplicando-lhe as sanções cabíveis proporcionais à conduta e, se for o caso, imputando-lhe a integralidade débito, quando comprovado o dolo. (Resolução TCU 344/2022) (grifo nosso)

171. O disposto no art. 13 da Resolução TCU 344/2022 indica a necessidade de o FNDE adotar medidas para prevenir e corrigir a situação crítica em questão, ou remover seus efeitos.

172. As causas deste achado estão relacionadas ao modelo fragmentado que continua sendo adotado para a prestações de contas dos programas suplementares PNAE, Pnate e PDDE, com entradas anuais de pelo menos 17 mil registros de contas, cada um se convertendo em um processo de instrução. Apesar de serem programas universais e que operam todo ano via transferência automática de recursos, ainda que com objetos diferentes de financiamento, são obrigados a prestar contas de forma similar a um convênio, grande enorme volume de processos em contraposição à capacidade operacional limitada do quadro de pessoal do FNDE. Cria-se represamento processual em todas as fases instrucionais das prestações de contas, desde a elaboração do primeiro parecer (vide a situação do elevadíssimo volume de prestações de contas na condição de Aguardando Análise, mesmo após a aplicação do Malha Fina FNDE, conforme tratado na seção 4.1 deste relatório), passando pela reanálise dos novos documentos/informações trazidos pelo gestor no decurso das análises (tratado nesta seção), chegando à fase da medida de exceção (vide situação apresentada nas seções 5.1 e 5.2).

173. Como efeito deste achado tem-se a possibilidade de prescrição para o exercício das pretensões punitivas e de ressarcimento, tanto a de cinco anos, quanto a intercorrente, que é resultante da paralisação do processo de prestação de contas por mais de três anos, previstas na Lei 9.873/1999, na forma aplicada pelo STF, em especial no RE 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na ADIN 5509, e regulamentada, no âmbito do TCU, pela Resolução TCU 344/2022.

174. Ante o exposto, propõe-se determinar ao FNDE, com base no art. 250, II, do RI TCU c/c o art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 360 dias, analise as prestações de contas do PNAE com risco iminente de prescrição, a exemplo daquelas apontadas pela equipe na amostra do quadro “Levantamento do tempo de permanência da vigência do efeito suspensivo da inadimplência”, constante da peça 46 do processo – parte 1, alertando-se o gestor de que ele poderá ser responsabilizado, nos termos do art. 13, §§ 1º e 2º, da Resolução TCU 344/2022.

175. Além disso, como forma de aperfeiçoar os controles internos da autarquia na gestão estratégica das prestações de contas do PNAE, propõe-se recomendar ao FNDE, com base no art. 250,

III, do RI TCU c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que crie mecanismos de alerta no SiGPC, ou em outro sistema adotado, que sinalizem aos gestores/áreas responsáveis, conforme o tempo decorrido desde a apresentação de novos documentos/informações por EEx em situação de inadimplência, o risco e/ou iminência da prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento, tanto a de cinco anos, quanto a intercorrente, previstas na Lei 9.873/1999, na forma aplicada pelo STF no RE 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na ADIN 5509.

176. Os benefícios esperados dessas medidas são a diminuição do tempo de reanálise de prestações de contas de EEx inadimplentes e que apresentaram documentação nova ou complementar e a prevenção da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento prevista na Lei 9.873/1999.

4.3. Achado positivo: processo de recepção e análise das prestações de contas do PNAE segue normativos e manuais orientadores no FNDE

177. A equipe do TCU requisitou ao FNDE informações e esclarecimentos em relação às atividades de controle preventivas ou corretivas das eventuais ocorrências que podem afetar negativamente o processo de análise das prestações de contas: a) indisponibilização, no SiGPC, de todos os extratos das contas do PNAE (e de suas respectivas contas de aplicação financeira); b) não vinculação do extrato da conta de aplicação à conta corrente pela EEx; c) não preenchimento, preenchimento incompleto e/ou inconsistente, pelas EEX, das informações requeridas nos campos obrigatórios do SiGPC; d) não adoção de procedimentos uniformes para análise do conteúdo financeiro da prestação de contas; e) procedimentos, checklists e modelos de instrução a serem observados e utilizados por conta das análises das prestações de contas e da elaboração e revisão dos pareceres financeiros, indicando, caso existentes, os documentos internos normatizadores ou orientadores. (Ofício 2178/2022-TCU/SecexEducação, peça 9).

178. Em resposta aos questionamentos do Tribunal, o FNDE enviou o Ofício 3336023/2023/Difin e Ofício 3301023/2022/COOPC, acompanhados da Portaria FNDE 674/2021 (institui regras de análise financeira das prestações de contas de programas e projetos educacionais), do Manual de Análise Financeira de Prestação de Contas de Programas Educacionais e do Modelo de Parecer Conclusivo de Primeira Análise.

179. A prestação de contas segue as disposições contidas na Resolução CD/FNDE 2/2012, que instituiu como obrigatória, a partir de 2012, a utilização do SiGPC, sistema informatizado desenvolvido pelo próprio FNDE, para o processamento online de todas as fases relacionadas ao rito de prestação de contas dos recursos repassados a título de transferências voluntárias e transferências obrigatórias/legais. O SiGPC foi concebido para otimizar o processo de recepção e de análise das prestações de contas recebidas pelo FNDE, possuindo importância estratégica nessa rotina de trabalho do FNDE e, mais recentemente, funciona como base de dados de apoio na adoção do modelo de tratamento das contas Malha Fina FNDE.

180. A prestação de contas encaminhada via SiGPC é declaratória, mas as informações apresentadas deverão estar em conformidade ao disposto no art. 2º da Resolução CD/FNDE 2/2012, sendo suficientes para que o FNDE: a) analise o cumprimento do objeto; b) disponha da relação de bens ou serviços adquiridos; c) disponha da relação de pagamentos, com a indicação do respectivo credor; d) realize a conciliação dos extratos bancários; e) disponha de documentos relativos à adjudicação e homologação das licitações realizadas, ou da justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade, bem como de faturas, recibos, notas fiscais ou qualquer outro documento comprobatório da aplicação dos recursos. No sentido de auxiliar os gestores na execução dessa tarefa, o FNDE publica manuais de orientação sobre o uso e preenchimento do sistema.

181. Zelar pela completude e confiabilidade das informações e documentações inseridas pelas EEx no SiGPC é um aspecto crucial da gestão de riscos do FNDE, em vista dos subsídios que o sistema fornece para a análise da execução física e financeira dos recursos repassados pelo PNAE, além das notificações e tramitações processuais que por intermédio dele são realizadas. O desenvolvimento SiGPC foi objeto de acompanhamento pelo Tribunal nos processos TC 000.146/2016-1 (Acórdão 9125/2017-2ª Câmara, relatora Min. Ana Arraes) e TC 027.076/2016-4 (Acórdão 3061/2019-Plenário, relatora Min. Ana Arraes).

182. Questionada sobre os controles preventivos exercidos no registro das prestações de contas no SiGPC, a Difin esclareceu que:

Não sendo atendidas as exigências dos campos e dos dados para construção dos demonstrativos, o sistema informará a pendência ao responsável titular da ocorrência, proporcionando-lhe oportunidade de efetuar possíveis correções antes da remessa dos dados da prestação via SiGPC.

(...) se verificado o não preenchimento, preenchimento incompleto e/ou inconsistente das informações requeridas nos campos obrigatórios do SIGPC e essa incompletude impossibilitar a conciliação financeira da execução dos recursos disponibilizados, o montante apurado será impugnado e a entidade será instada a apresentar documentação complementar ou quitar o prejuízo ao erário, sob pena de registro de inadimplência e adoção das devidas medidas de exceção.

Não obstante, salientamos que ausências de determinadas informações podem representar descumprimento de norma ou formalidade, o que não necessariamente resulta em prejuízo, ensejando apenas apontamento de ressalvas quando da conclusão das contas. (Ofício 3336023/2023/Difin)

183. Questionada sobre os controles preventivos quanto à utilização de procedimentos uniformes para análise do conteúdo financeiro da prestação de contas, a Difin esclareceu que:

(...) a Coordenação Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas [Cgapc] vem adotando inúmeras medidas a fim de padronizar e otimizar as análises das prestações de contas, tais como a elaboração de trilhas de análise financeira de prestação de contas de programas educacionais, a sistematização das normas relacionadas a essa análise, a avaliação dos documentos técnicos produzidos em confronto com os normativos, bem como a adequação dos modelos de documentos técnicos de análise produzidos e a proposição de rotinas específicas de controle e ajuste de tais documentos. Também foram realizados treinamentos relacionados à análise financeira das prestações de contas e foi elaborado manual que orienta a coleta de dados referentes aos processos de prestação de contas de programas educacionais. (Ofício 3336023/2023/Difin)

184. A Difin informou ainda que, havendo relatórios de fiscalização da CGU e do TCU, ou de monitoramento do próprio FNDE, dá-se conhecimento dos documentos às unidades interessadas e, ao tempo, procede a sua juntada aos respectivos processos, para que os apontamentos sejam considerados pela área financeira no momento das análises das contas. Para a análise financeira das contas, o modelo de Parecer Conclusivo utilizado possui tópico específico para o registro daqueles apontamentos, que a depender da suficiência das evidências trazidas poderão ser usados inclusive para a eventual caracterização de prejuízo ao erário. Análise mais detalhada sobre a sistemática de monitoramento do PNAE e o registro dos relatórios no SiGPC encontra-se nas seções 6.1 e 6.2 deste relatório.

185. Diante dessas constatações, não há necessidade da proposição de medidas corretivas dirigidas ao FNDE sobre a matéria tratada nesta seção. Importante registrar que não fez parte do escopo

desta auditoria analisar o teor dos pareceres financeiros emitidos, não havendo como a equipe se manifestar a respeito de requisitos como a coerência e suficiência das análises financeiras realizadas, a sua aderência aos padrões estabelecidos e a adequação dos encaminhamentos.

5. Registro da inadimplência e adoção de medidas de exceção

186. *A atividade exercida pelo FNDE de registrar a inadimplência e adotar medidas de exceção está prevista no art. 60, §§ 5º e 6º, da Resolução CD/FNDE 6/2020:*

Art. 60 (...).

§ 5º Na hipótese de não envio da prestação de contas, ausência do parecer conclusivo do CAE ou identificada a ausência de documentos exigidos, o FNDE notificará a EEx para, no prazo de 30 dias, contados da ciência da notificação, providenciar a regularização da prestação de contas ou o recolhimento dos recursos devidamente atualizados, acrescidos dos rendimentos de sua aplicação no mercado financeiro, sem prejuízo da suspensão dos repasses de que trata o art. 56.

§ 6º Caso a prestação de contas não seja registrada e enviada no prazo estabelecido no parágrafo anterior ou, caso apresentada, não venha a ser aprovada, total ou parcialmente, o FNDE, após a ciência do gestor, registrará a inadimplência nos sistemas informativos e adotará as medidas de exceção visando à recuperação dos créditos, conforme prevê a Instrução Normativa TCU nº 71/2012, alterada pela Instrução Normativa TCU nº 76/2016. (Resolução CD/FNDE 6/2020) (grifo nosso)

187. *Diante disso, os dois riscos de maior magnitude identificados pela equipe de auditoria na MRC com relação a essa atividade dizem respeito: em primeiro lugar, à falta do registro de inadimplência para as prestações de contas de EEx que estão omissas ou que já teriam recebido o parecer financeiro pela sua inadimplência (contas aprovadas parcialmente com ou sem ressalvas e/ou contas reprovadas), o que ocorreria em dissonância com os §§ 5º e 6º, do art. 60, da Resolução CD/FNDE 6/2020; em segundo lugar, a não adoção de medidas tempestivas para a instauração da respectiva Tomada de Contas Especial (TCE), para valores superiores a R\$ 100.000,00, e encaminhamento dessa TCE ao TCU, em dissonância com o disposto nos arts. 4º e 11 da IN TCU 71/2012 (alterada pela IN TCU 76/2016).*

188. *As evidências deste capítulo estão consubstanciadas em: a) extração de dados do SiGPC Acesso Público; b) testes de controle documentados nas peças 47, 48, 49 e 50 do processo; c) esclarecimentos prestados pelo FNDE por meio do Ofício 1728/2023/ChefiaGabin e respectivos anexos; d) atas das entrevistas realizadas com gestores e técnicos da Difin.*

5.1. Atrasos na instauração e encaminhamento de Tomadas de Contas Especiais (TCE) podem impactar recuperação de créditos a favor da União devido a possibilidade de prescrição

189. *Por meio do teste de controle documentado na peça 48 do processo, a equipe de auditoria evidenciou que, dentre as 102 prestações de contas inadimplentes do PNAE que foram objeto de instauração de TCE pelo FNDE, parte delas ainda não haviam sido encaminhadas ao TCU, mesmo tendo ultrapassado o prazo estabelecido nos arts. 4º e 11 da IN TCU 71/2012 (alterada pela IN TCU 76/2016). Esse atraso pode impactar na recuperação de créditos a favor da União, vez que há possibilidade de prescrição desses créditos.*

190. *Os arts. 4º e 11 da IN TCU 71/2012 (alterada pela IN TCU 76/2016) estabelecem o seguinte:*

Art. 4º Esgotadas as medidas administrativas de que trata o art. 3º, sem a elisão do dano, e subsistindo os pressupostos a que se refere o art. 5º desta Instrução Normativa, a autoridade competente deve providenciar a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico.

§ 1º A instauração da tomada de contas especial de que trata o caput deste artigo não poderá exceder o prazo máximo de cento e oitenta dias, a contar:

I - nos casos de omissão no dever de prestar contas, do primeiro dia subsequente ao vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas;

II - nos casos em que os elementos constantes das contas apresentadas não permitirem a conclusão de que a aplicação dos recursos observou as normas pertinentes e/ou atingiu os fins colimados, da data-limite para análise da prestação de contas;

III - nos demais casos, da data do evento ilegítimo ou antieconômico, quando conhecida, ou da data da ciência do fato pela administração.

(...)

§ 5º A falta de instauração da tomada de contas especial no prazo previsto no §1º deste artigo, sem motivo justo, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 à autoridade responsável pela omissão, sem prejuízo da aplicação das demais penalidades previstas em lei.

(...)

Art. 11. A tomada de contas especial deve ser encaminhada ao Tribunal de Contas da União em até cento e oitenta dias após a sua instauração. (IN TCU 71/2012, e alterações) (grifo nosso)

191. Com base no art. 4º, I, II e III da referida norma, o FNDE teria 180 dias contados das situações ali previstas, para instaurar a competente TCE, e mais 180 dias, pelo disposto no art. 11, para encaminhar a TCE instaurada para o TCU.

192. Na prática, não somente com relação ao FNDE, mas também com outros(as) órgãos/entidades repassadoras de recursos federais, esses prazos não conseguem ser cumpridos, principalmente no tocante ao prazo de 180 dias para a instauração da TCE. Nos casos em exame, que envolvem a análise de prestação de contas de repasses de recursos do PNAE pelas EEx junto ao FNDE, os dispositivos aplicáveis são os incisos I e II do art. 4º da IN/TCU 71/2012, visto que o inciso III se refere a ato de gestão praticado que não envolve prestação de contas (por exemplo, fraude em uma licitação de um órgão federal, com dano apurado), ou que é conhecido somente após a análise da prestação de contas (nesses casos, os 180 dias são contados da data da prática do ato, se conhecida, ou do momento em que chega ao conhecimento do órgão instaurador ou do TCU).

193. No caso da omissão da prestação de contas (art. 4º, I, da IN/TCU 71/2012), é fácil estipular a data a partir da qual começa a correr o prazo para a instauração da TCE. No entanto, quando a prestação de contas é enviada, mas de sua análise aparecem problemas como execução parcial do objeto, sobrepreço, superfaturamento etc. (art. 4º, II, da IN/TCU 71/2012), então, nessa hipótese, a norma estabelece a data-limite de 180 dias para análise da prestação de contas.

194. Apenas para fins de registro, cumpre esclarecer que, no caso de convênios e contratos de repasse, existe uma data-limite para análise das prestações de contas com parecer técnico expedido pelas áreas competentes, que é de um ano, contado da data do recebimento, prorrogável no máximo por igual período, desde que devidamente justificado, nos termos dos arts. 10, § 8º, e 11 do Decreto 6.170/2007 c/c o art. 64, § 1º, da Portaria Interministerial ME/CGU 424/2016.

195. Entretanto, as transferências financeiras a título de repasses do PNAE para as EEx não são feitas por meio de convênios e contratos de repasse, mas sim de maneira automática. Não foi estipulada na Lei do PNAE (Lei 11.947/2009), na Resolução 6/2020, na Resolução CD/FNDE 2/2012, ou em qualquer outro normativo vigente daquela autarquia sobre prestação de contas, uma data-limite para a apreciação das prestações de contas do PNAE pelo FNDE. Em virtude da falta de referência dessa data-

limite, a equipe de auditoria utilizou como data-limite a partir da qual será contado o prazo de 180 dias para fins de instauração da TCE, a data do registro da última inadimplência no SiGPC, ou seja, trinta dias após a ciência pelo responsável da notificação do débito apurado, sem a sua manifestação ou com manifestação não aceita sobre o débito verificado. Esse critério adotado nas análises realizadas nesta seção, em termos práticos, de certa forma, se assemelha à situação prevista no art. 4º, III, da IN/TCU 71/2012, com a diferença de que “a data da ciência” seria a data em que o gestor responsável tomaria conhecimento dos fatos impugnados pelo FNDE (e não a data em que a administração, ou o FNDE, tomaria ciência das irregularidades), em atendimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

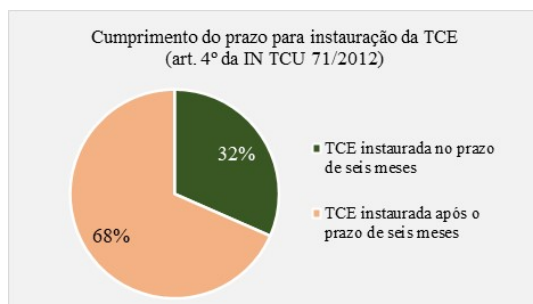
196. A ausência de uma data-limite para análise das prestações de contas do PNAE representa um desafio para o FNDE devido ao grande volume de processos recebidos anualmente (cerca de 5.597 só para o PNAE e 17 mil no total, incluindo PDDE e Pnate). Isso torna praticamente inviável aplicar as regras de convênios e contratos de repasse para esse tipo de transferência, gerando um grande passivo de prestações de contas não analisadas pelo FNDE, o que motivou a criação do Projeto Malha Fina.

197. Assim, quando da realização do teste de controle contido na peça 48 do processo, estipulou-se como termo inicial para contagem do prazo de 180 dias (ou seis meses por aproximação), para fins de instauração da TCE, a data do último registro da inadimplência no SiGPC (ou a data estimada para esse registro), que corresponde, aproximadamente, a data de trinta dias do prazo em que o gestor responsável tomou ciência das impugnações que lhe foram imputadas mediante parecer ou informação proferido pela Difin, sem qualquer manifestação ou devolução dos recursos impugnados, ou sem que a sua manifestação tenha sido aceita pelo FNDE. No caso específico das contas omissas, o teste de controle considerou, para fins de instauração da TCE, a contagem de prazo estipulada na forma do art. 4º, § 1º, I, da IN/TCU 71/2012 (do primeiro dia subsequente ao vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas).

198. Em uma amostra de vinte prestações de contas inadimplentes analisadas (do universo de 102 contas), verificou-se que apenas sete (35% da amostra) foram instauradas em prazo igual ou inferior a seis meses, contados da situação prevista no art. 4º, § 1º, I, da IN/TCU 71/2012, para as contas omissas, e do registro da última inadimplência no SiGPC, para os demais casos (Gráfico 1). O prazo para a instauração das TCE da amostra analisada variou de um ano a seis anos e nove meses.

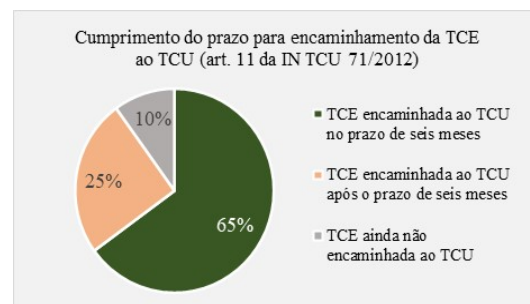
199. Ainda com base na amostra de vinte prestações de contas inadimplentes, observou-se, após a fase de instauração, que: a) treze prestações de contas (65%) tiveram as suas respectivas TCE encaminhadas ao TCU em prazo igual ou inferior a seis meses; b) cinco prestações de contas (25%) tiveram as suas TCE encaminhadas ao TCU em prazo superior a seis meses; c) duas TCE (10%) não haviam sido encaminhadas ao TCU (Gráfico 2).

Gráfico 1 - Situação quanto ao tempo de instrução de TCE do PNAE, para amostra de vinte contas analisadas.



Fonte: SiGPC; IN TCU 71/2012. Elaboração: equipe de auditoria.

Gráfico 2 - Situação quanto ao tempo de encaminhamento de TCE do PNAE ao TCU, para amostra de vinte contas analisadas.



Fonte: SiGPC; IN TCU 71/2012. Elaboração: equipe de auditoria.

200. Para a amostra de vinte prestações de contas, o prazo médio apurado para a instauração da TCE, considerando-se como critério a data do último registro da inadimplência para todas as prestações de contas, inclusive as omissas, era de 9,8 meses. No caso apenas das omissas, se considerado como critério o disposto no art. 4º, § 1º, I, da IN/TCU 71/2012, esse prazo sobe para 20,3 meses. Por outro lado, o prazo médio estimado para o encaminhamento da TCE ao TCU perfaz 6,1 meses.

201. O TCU diligenciou o FNDE com a finalidade de identificar os procedimentos instituídos para acompanhar o prazo de instauração de tomada de contas especial pela COTCE e os documentos internos normatizadores ou orientadores de tais procedimentos (Ofício 2178/2022-TCU/SecexEducação). Em atendimento, o FNDE encaminhou o Ofício 3336023/2023/Difin, com os seguintes esclarecimentos:

3.6. Em relação ao item 5.b, a área Técnica, Coordenação de Tomada de Contas Especial – COTCE, realiza o controle das demandas relativas às medidas de exceção por intermédio do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, que permite a organização e classificação dos processos por meio de recursos como “acompanhamentos especiais” e “blocos internos”. Dessa forma, o processo eletrônico estabeleceu novo paradigma de controle das medidas de exceção, em contraposição às dificuldades enfrentadas com a instrução dos processos físicos e seus métodos de guarda.

3.7. Nessa perspectiva, os processos recebidos pela coordenação passam por uma avaliação preliminar de pressupostos para evitar a manutenção de demandas na unidade que não possam ter seguimento nas medidas de exceção. Em seguida, o horizonte de priorização passa pela distribuição dos processos para análise definitiva dos pressupostos e instrução no sistema e-TCE, de acordo com as demandas de órgãos de controle, à luz da nota de risco estabelecidas pela Nota Técnica 1894350/2020/DIAPE/Cgapc/Difin, que definiu a metodologia utilizada para gestão dos riscos atribuídos às demandas avindas de órgãos de controle interno e externo que versam sobre o ato de prestar contas dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, bem como sobre a recuperação de créditos parados nas análises das contas.

3.8. Os processos passam, ainda, pelo controle feito em blocos internos no Sistema Eletrônico de Informações – SEI, dando-se prioridade para as demandas com alta materialidade de débitos, buscando-se evitar a intercorrência do prazo de 10 anos estabelecido no artigo 6º da Instrução Normativa TCU nº 71/2012 (...)

3.9. Além disso, no que se refere ao cumprimento do prazo estipulado pelo artigo 11 da referida Instrução Normativa, que estabelece que “a tomada de contas especial deve ser encaminhada ao Tribunal de Contas da União em até cento e oitenta dias após a sua instauração”, a COTCE utiliza o

próprio e-TCE e os benefícios de controle introduzidos pelo referido sistema, de modo que evita-se o excesso de TCEs em rascunho e faz-se uma avaliação prévia no SEI das condições de instrução do processo específico, para que o curso da conclusão da TCE não se alongue, zelando, dentro da realidade institucional, pelo cumprimento de nossa missão setorial e institucional.

3.10. Cumpra considerar, acerca destes procedimentos, a escassez de estrutura da Autarquia, em razão da ordem desproporcional entre o aumento de demanda de requerimentos e a reduzida capacidade operacional. Sendo assim, diferentes estratégias foram adotadas diante dos modelos de enfrentamento no montante de obrigações pendentes de acompanhamento. Esses modelos perpassam a mobilização de força de trabalho manual, a partir de grupos de trabalho, e o desenvolvimento de sistemas de informação capazes de ampliar a capacidade operacional da Autarquia (a exemplo do Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC e o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – Simec). (grifo nosso)

202. Constata-se, apesar da pertinência dos controles instituídos pelo FNDE, que eles, por si só, não estão sendo suficientes, haja vista as situações encontradas no teste de controle (peça 48 do processo). Ainda que os sistemas para controle de prazo e de seleção das prestações de contas inadimplentes que serão priorizadas aplicando critérios de materialidade sejam eficientes, a estrutura de pessoal é insuficiente para proceder à análise manual dos pressupostos e, posteriormente, da confecção do mérito das respectivas tomadas de contas especiais, de modo a encaminhá-las ao seu destino para julgamento, que é o TCU, de modo a que os prazos sejam compatíveis com os da norma em referência.

203. Com a finalidade de levantar o gargalo operacional da COTCE, a equipe de auditoria procedeu levantamento das prestações de contas referentes aos repasses dos exercícios de 2011 a 2021, realizado no SiGPC em 22/3/2023. Do universo de 49.133 prestações de contas do PNAE registradas naquela data para serem analisadas (já excluídas as 11.931 contas homologadas pelo “Malha Fina”), 912 prestações (1,9% do total) foram encaminhadas para a COTCE para a adoção de algum tipo de medida de exceção e encontravam-se na situação apresentada na Tabela 4.

Tabela 4 – Prestações de contas do PNAE distribuídas para a COTCE, por situação, relativas aos repasses efetuados no período de 2011 a 2018.

Quantidade	Situação da medida de exceção	Percentual (%)
287	Manifestação do FNDE em documentação intempestiva	31,5%
197	Aguardando análise	21,6%
165	Restituição para revisão	18,1%
81	TCE instaurada	8,9%
55	Inscrição no Cadin (dispensa baixa materialidade)	6,0%
45	Restituição por devolução integral de recursos	4,9%
20	Restituição por ausência de pressupostos	2,2%
18	Interrupção de TCE	2,0%
15	Valor insuficiente para inscrição no Cadin	1,7%
12	Sobrestada	1,3%
9	Restituição por solicitação	1,0%
4	Notificação Cadin (dispensa baixa materialidade)	0,4%
3	Não informado	0,3%
1	Arquivada por ausência de pressupostos	0,1%

912	Total	100%
-----	-------	------

Fonte: SiGPC Acesso Público, extração em 13/3/2023. Elaboração: equipe de auditoria.

204. Do quantitativo de 912 prestações de contas distribuídas na COTCE, 549 (60%) haviam sido apresentadas para o FNDE há mais de cinco anos. Este lapso temporal não significa, necessariamente, que aquelas 549 prestações de contas estejam prescritas, visto que para fins da apuração de eventual prescrição há que se considerar todas as causas interruptivas e suspensivas eventualmente incidentes.

205. Observa-se, com base na Tabela 4, que a COTCE dispense muito do seu tempo com a manifestação em documentação intempestiva, com 287 (32%) das 912 prestações a ela distribuídas, ou seja, realizando despachos sobre a documentação que é apresentada intempestivamente pelo gestor a título de prestação de contas ou complementação de prestação de contas. Em contraponto, nota-se que, naquela oportunidade, existiam 197 prestações de contas aguardando uma primeira análise da COTCE, sendo que desse número 101 (51%) correspondiam a contas omissas, perfazendo o valor total de R\$ 24.471.590,60, conforme demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5 – Prestações de contas do PNAE distribuídas para a COTCE, na condição de omissas, relativas aos repasses efetuados no período de 2011 a 2018.

Quantidade de contas aguardando análise na COTCE	Valor total transferido (R\$)	% quantidade	% valor
197 (todos os tipos)	325.506.557,33	100%	100%
101 (somente omissas)	24.471.590,60	51,2%	7,5%

Fonte: SiGPC Acesso Público, extração em 13/3/2023. Elaboração: equipe de auditoria.

206. As prestações de contas que se encontram na COTCE “aguardando análise” e cuja situação é omissa poderiam ser tratadas em um bloco único (ou em lote) no âmbito daquela coordenação, ao invés de ficarem represadas, considerando-se que, por serem contas omissas, não requerem maiores análises por conta da instauração de uma eventual TCE, acelerando-se, assim, a sua tramitação. É importante salientar que essa obstrução no andamento das prestações de contas omissas, além de ferir o prazo previsto no inciso I, do § 1º, do art. 4º da IN TCU 71/2012, possibilita a reanálise fora do prazo de gestores omissos, que deveriam ser ouvidos apenas na fase externa da TCE.

207. Em outro levantamento realizado pela equipe de auditoria no SiGPC, em 25/1/2023, foram filtradas 241 prestações de contas do PNAE encaminhadas para a COTCE para a adoção de algum tipo de medida de exceção, não somente a instauração de TCE (Situação da OPC: inadimplente; Fase da Medida de Exceção - ME: Interna FNDE; e Situação da Medida de Exceção – ME: aguardando análise). Desse universo, foi selecionada amostra de quinze prestações de contas, e verificou-se que doze delas estavam há mais de um ano, contados da data do seu encaminhamento para a COTCE até o momento da extração (25/1/2023), aguardando a primeira análise daquela coordenação. Dessas doze prestações de contas, quatro possuíam valores acima de R\$ 100.000,00, ou seja, poderiam vir a ser submetidas à instauração de TCE (peça 49 do processo).

208. Vale ressaltar que, nesse conjunto de prestações de contas a serem submetidas a uma primeira análise pela COTCE, não se encontram apenas aquelas que terão a sua respectiva TCE instaurada, mas também outras prestações de contas consideradas irregulares e inadimplentes que, devido ao fato de o seu valor ser inferior a R\$ 100.000,00, serão submetidas a outros tipos de medidas de exceção, que não a TCE.

209. Uma grave consequência que pode decorrer da postergação de uma primeira análise no âmbito da COTCE diz respeito à possibilidade da prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento pela Administração Pública Federal, prevista na Lei 9.873/1999, na forma aplicada pelo STF, em

especial no RE 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na ADI 5509. Tal fato irá refletir diretamente nas tomadas de contas especiais instauradas pelo FNDE que serão encaminhadas ao TCU, por conta da IN TCU 71/2012. Isto porque, ao serem submetidas ao Tribunal, essas TCE estarão sujeitas à Resolução TCU 344/2022, que regulamenta, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento.

210. Dessa forma, acende-se o alerta para a possibilidade da prescrição de cinco anos e da prescrição intercorrente de algumas das prestações de contas relacionadas na peça 49 do processo, haja vista o fato de algumas delas estarem há mais de três anos, pendente de qualquer despacho por parte do FNDE, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999 e do art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

211. Dentre as causas deste achado pode-se apontar a reduzida capacidade operacional da COTCE frente ao elevado número de prestações de contas inadimplentes encaminhadas para a adoção das medidas de exceção cabíveis e baixa governança da alta administração do FNDE sobre a resolução dos atrasos e dos riscos de prescrição na fase interna da TCE. Como consequências do achado, destaca-se a intempestividade no encaminhamento das TCE para o TCU, o que poderá resultar na inexecutabilidade de recuperação dos créditos junto aos gestores responsáveis e/ou seus sucessores; e na possibilidade da ocorrência da prescrição de cinco anos ou da prescrição intercorrente de processos de prestações de contas que estão há mais de três anos sem nenhuma movimentação.

212. Diante das ocorrências apontadas nesta seção, propõe-se determinar ao FNDE, com base no art. 250, II, do RI TCU c/c o art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 360 dias, proceda ao levantamento das prestações de contas que já se encontram na COTCE aguardando uma primeira análise, bem como daquelas que já foram objeto de instauração de tomadas de contas especial e estão pendentes de encaminhamento ao TCU, com a finalidade de se priorizar a instrução daqueles processos que serão objeto de tomada de contas especial (valor do débito superior a R\$ 100.000,00), conforme estabelece os arts. 4º e 11 da IN TCU 71/2012 (alterada pela IN TCU 76/2016), considerando o risco eminente da prescrição de cinco anos e da prescrição intercorrente, para o exercício da pretensão punitiva e de ressarcimento, prevista na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma aplicada pelo STF, em especial no RE 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na ADIN 5509, alertando-se o gestor de que ele poderá ser responsabilizado, nos termos do art. 13, §§ 1º e 2º da Resolução TCU 344/2022. Adicionalmente, entende-se oportuno que o FNDE defina estratégia e procedimentos para tramitação em bloco das prestações de contas na condição de “omissas” que se encontram aguardando instrução pela COTCE.

5.2. Ausência de tramitação processual quanto à notificação de prestação de contas em situação de inadimplência à COTCE para adoção de medidas de exceção cabíveis

213. Do universo de 102 prestações de contas do PNAE extraídas do SiGPC em 6/2/2023, que se encontravam na situação “decurso de prazo de notificação” e em situação da OPC “inadimplente”, apenas oito foram encaminhadas para a COTCE para a adoção das medidas de exceção cabíveis.

214. As 94 prestações de contas restantes, que não foram enviadas por suas respectivas EEx ou não receberam o parecer conclusivo por parte dos seus respectivos conselhos sociais, aguardavam o seguimento processual. Pela norma vigente, após decorrido o prazo de trinta dias da ciência dos seus responsáveis, sem a apresentação da prestação de contas, ou decorrido sessenta dias sem a emissão do parecer pelo CAE, as prestações de contas ficaram na situação “decurso de prazo de notificação”, aguardando algum tipo de providência no âmbito da Cgapc/Difin, seja a declaração de omissão da prestação de contas ou a reprovação das contas (arts. 2º e 3º da Resolução CD/FNDE 22/2014), com o posterior encaminhamento à COTCE para adoção das medidas de exceção cabíveis. Para fins exemplificativos, a equipe de auditoria selecionou, daquele conjunto de 94 prestações de contas na situação “Decurso de Prazo de Notificação”, amostra de dez prestações de contas, com valores superior

a R\$ 100.000,00, e constatou que nove delas estariam há mais de um ano, contados do referido registro no SiGPC, aguardando alguma providência, conforme demonstrado na peça 50 do processo.

215. *Em atendimento à diligência do Tribunal, que solicitou esclarecimentos sobre possível falta de registro de inadimplência para contas nessa situação “Decurso de Prazo de Notificação” (Ofício 2178/2022-TCU/SecexEducação), o FNDE trouxe a seguinte informação:*

3.3. *Cumpre ressaltar, que em alguns casos de decurso de prazo pode envolver omissões em que o recurso não foi utilizado no exercício, dessa forma o processo não é enviado à Coordenação de Tomada de Contas Especial - COTCE, tendo em vista que para as transferências diretas existe a possibilidade de reprogramação do saldo para o exercício seguinte.*

216. *Contudo, esse não foi o caso das prestações de contas objeto da amostra contida na peça 50 do processo, visto que os recursos transferidos, ao menos em parte, foram executados no exercício relativo às referidas contas, conforme se inferiu dos extratos bancários daquelas EEx, relativos ao período examinado.*

217. *Dentre as causas para o referido achado pode-se citar a não priorização de tramitação interna das prestações de contas que estão na situação “Decurso de Prazo por Notificação”, principalmente no que diz respeito a contas mais antigas, como foi o caso da amostra analisada pela equipe de auditoria. Outra causa que está interligada a primeira diz respeito ao elevado volume de prestações de contas aguardando algum tipo de análise, comparativamente à força de trabalho e a tecnologia disponível para efetuar a análise técnica das prestações de contas na Cgpae/Dirae e para finalizar a análise financeira no âmbito da Cgapc/Difin. Como principal efeito do achado, cita-se o atraso no encaminhamento das prestações de contas que se encontram na situação “Decurso de Prazo por Notificação” para adoção das medidas de exceção cabíveis. Esse atraso, a princípio, não deveria ocorrer com a intensidade observada, visto que as prestações de contas que se encontram nessa situação, principalmente no caso daquelas que não foram apresentadas, teriam uma análise mais rápida pela Cgapc/Difin.*

218. *Haja vista o tempo transcorrido em que as prestações de contas se encontram na situação de “Decurso de Prazo de Notificação” aguardando encaminhamento para a COTCE, sem qualquer tramitação, também se evoca como efeito a possibilidade de prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento pela Administração Pública Federal, prevista na Lei 9.873/1999, na forma aplicada pelo STF, em especial no RE 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na ADIN 5509.*

219. *Diante das ocorrências apontadas nesta seção, propõe-se determinar ao FNDE, com base no art. 250, II, do RI TCU c/c o art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 360 dias, proceda ao levantamento das prestações de contas que se encontram na situação “Decurso de Prazo por Notificação”, promovendo, para aquelas contas com risco eminente da ocorrência da prescrição de cinco anos ou da prescrição intercorrente para o exercício da pretensão punitiva e de ressarcimento, prevista na Lei 9.873/1999, na forma aplicada pelo STF no RE 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na ADI 5509, esforços de prioridade de análise no âmbito da Cgpae/Dirae e/ou da Cgapc/Difin, com a finalidade de encaminhá-las para a COTCE para a adoção das medidas de exceção cabíveis, alertando-se o gestor de que ele poderá ser responsabilizado, nos termos do art. 13, §§ 1º e 2º, da Resolução TCU 344/2022.*

5.3. *Achado positivo: adequação dos registros de inadimplência em prestação de contas de EEx omissas ou contas não aprovadas parcial ou integralmente.*

220. *A situação da Obrigação de Prestar Contas (OPC) de determinada EEx torna-se inadimplente em duas situações: a) no caso de omissão (não envio da prestação de contas e/ou ausência do parecer conclusivo do CAE), quando a prestação de contas não é enviada após o prazo de trinta dias*

da ciência da notificação para regularizar a sua entrega; b) no caso de ser apresentada, a prestação de contas não venha a ser aprovada total ou parcialmente. O registro da inadimplência de determinada prestação de contas no SiGPC é um evento de extrema importância pois em decorrência dela poderá ocorrer a suspensão do repasse de recursos do PNAE para a EEx faltosa e que será dado encaminhamento para a COTCE adotar as medidas de exceção cabíveis.

221. Até que seja registrada a inadimplência de uma prestação de contas no SiGPC, alguns passos deverão ser obrigatoriamente efetuados no âmbito daquele sistema, tanto com relação aos casos de omissão (não envio da prestação), quanto com relação aos casos de não aprovação total ou parcial dessas contas, com a finalidade de resguardar o princípio do direito à ampla defesa dos gestores responsáveis pelas EEx.

222. O primeiro passo é a notificação do gestor responsável pela omissão do envio da prestação de contas no prazo previsto (ou pela omissão do envio do parecer conclusivo do CAE no Sigecon), para, no prazo de trinta dias a contar da ciência da notificação, regularizar a situação, nos termos do art. 2º e 3º da Resolução CD/FNDE 22/2014. Ainda, segundo o art. 4ª dessa resolução, as notificações do FNDE ao responsável pela prestação de contas são enviadas por meio do SiGPC Contas Online e inseridas na caixa de entrada do sistema, podendo ser utilizados outros meios para notificação, desde que assegurada a ciência.

223. O segundo passo é a ciência da notificação. No caso da omissão, como a notificação é inserida na caixa de entrada do sistema, o gestor responsável só consegue fazer qualquer tarefa dentro do sistema depois que ele dá ciência à notificação. No tocante às contas já apresentadas, concluídas as análises sob os aspectos financeiro e técnico, no caso de se encontrarem inconsistências (ou débito), o FNDE emitirá notificação aos responsáveis para saneamento da(s) pendência(s) e/ou devolução das despesas impugnadas.

224. Os termos das diligências serão conhecidos pelos responsáveis mediante o acesso ao SiGPC, que registrará automaticamente a ciência e emitirá o devido comprovante de recebimento da diligência (art. 4º, § 1º, da Resolução CD/FNDE 2/2012). Por outro lado, não havendo a comprovação da ciência por meio do SiGPC, o FNDE providenciará a notificação ao responsável por via postal ou por outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado, nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 26 da Lei 9.784/1999.

225. Por último, o terceiro passo consiste, no caso de contas omissas, na expedição de informação declarando o gestor omissor e inadimplente, passado o prazo de trinta dias da ciência da notificação de omissão. E, no caso de contas apresentadas, baseia-se na emissão de parecer contendo o resultado da análise que, passado o prazo de trinta dias da ciência de sua notificação do gestor responsável, sem manifestação, terá o resultado da análise da sua situação registrado no SiGPC como tal, sem prejuízo do registro da sua inadimplência, na hipótese de contas não aprovadas total ou parcialmente.

226. Por meio do Ofício 3336023/2023/Difin, o FNDE informou que, atualmente, a divulgação do resultado da prestação de contas segue orientações dispostas na Regra 20 da Portaria FNDE 674/2021:

Regra 20 - Divulgar o resultado de prestações de contas

1 – Aprovação: divulgação no site do FNDE ou nos sistemas da obrigação da respectiva OPC.

2 – Aprovação com ressalva: divulgação no site do FNDE ou nos sistemas da obrigação da respectiva OPC. Exceto quando houver ressalvas graves, ressalvas decorrentes de dispensa de débitos ou realizada a quitação provisória.

3 - Os demais resultados deverão ser comunicados aos responsáveis mediante ofício.

4 – Sempre que possível será privilegiada a comunicação eletrônica.

227. No caso específico da análise conclusiva das contas resultar em aprovação com ressalvas (com ressalvas graves e/ou dispensa de débito ou quitação provisória), aprovação parcial, aprovação parcial com ressalvas e não aprovação, que representam a situação “Os demais resultados” mencionada no item 3 da Regra 20, a Portaria FNDE 674/2021, em seu parágrafo 3.5, orienta que os resultados sejam comunicados aos responsáveis via e-mail e, sem seguida, via postal mediante a expedição de ofícios e acompanhamento via Aviso de Recebimento (AR). Obedecendo os direitos ao contraditório e ampla defesa, os resultados das contas apontados nos pareceres conclusivos e, por consequência, o apontamento da inadimplência, somente são registrados no SiGPC após o decurso dos prazos concedidos, contados a partir das datas de recebimento registradas no AR.

228. A existência de controles sobre o prazo de acompanhamento das notificações e do retorno dos AR foi evidenciada pela equipe de auditoria no teste de controle realizado e documentado na peça 47 do processo, em que se observou o cumprimento de todos os passos descritos anteriormente.

229. Outro teste de controle realizado pela equipe de auditoria foi verificar se todas as prestações de contas registradas no SiGPC nas situações “omissa”, “declarada omissa”, “aprovação parcial”, “aprovação parcial com ressalva”, “decurso de prazo de notificação”, “não aprovada” e “reprovada”, e caso ainda não concluídas, estavam com a Obrigação de Prestar Contas (OPC) registrada como inadimplente.

230. Ao proceder levantamento no SiGPC em 25/1/2023, a equipe de auditoria constatou que, do universo de 1.082 contas na situação “omissa”, “declarada omissa”, “aprovação parcial”, “aprovação parcial com ressalva”, “decurso de prazo de notificação”, “não aprovada” e “reprovada”, foram encontrados apenas quatro casos de prestações de contas na situação “aprovação parcial com ressalva” que estavam adimplentes. A explicação para esses casos reside no fato de terem sido emitidos despachos que converteram a situação da inadimplência em adimplência, em razão da apresentação de documentação complementar (fato novo) a título de prestação de contas, motivo pelo qual as referidas prestações de contas, que já se encontravam na COTCE para instauração da respectiva medida de exceção, seriam restituídas para o setor responsável para uma nova análise.

231. Face o exposto, averiguou-se, com base no teste de controle feito a partir de extração realizada no SiGPC na data retro mencionada, que em todas as prestações de contas em que foi constatada e confirmada a omissão de apresentação de prestação de contas e/ou a existência de débito, após a sua apresentação, houve, em seguida à notificação e à ciência do gestor responsável, o devido registro de sua inadimplência naquele sistema, nos termos do que dispõe o art. 60, §§ 5º e 6º, da Resolução FNDE 6/2020.

232. Uma das situações de prestação de contas registrada no SiGPC é o “Decurso de Prazo de Notificação”, que diz respeito às prestações de contas em que não houve o cumprimento de notificação no prazo fixado, no tocante à omissão da apresentação da prestação de contas ou omissão da apresentação do parecer do CAE. Trata-se, portanto, de situação intermediária, até que seja declarada a omissão da prestação de contas.

233. Diante da possibilidade de que EEx que não apresentaram as suas contas no prazo determinado (mesmo após decorridos trinta dias da ciência da notificação) continuarem a receber recursos do PNAE, o Tribunal formulou diligência junto ao FNDE (Ofício 2178/2022-TCU/SecexEducação, peça 9) requisitando os procedimentos instituídos para garantir que as contas inadimplentes por decursos de prazo da notificação sejam devidamente registradas como tal no SiGPC. Em resposta, o FNDE apresentou, com base no Ofício 3336023/2023/Difin, a seguinte argumentação:

3.1. Em relação à requisição do item "a", esclarecemos que o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) está preparado para atribuir o status de "inadimplente" à obrigação de prestar contas (OPC) quando o atual gestor der ciência da notificação de omissão, que pode ocorrer de duas formas; eletrônica, que é realizada automaticamente pelo SiGPC, ou postal, que é realizada via SEI, em que para ambos casos, decorrendo o prazo de 30 dias dessa ciência sem manifestação do responsável, a prestação de contas passa a situação "decurso de prazo de notificação", de forma que segue o mesmo fluxo informado no item 14.

3.2. Isso acontece automaticamente quando a ciência de notificação é comprovada no próprio sistema (quando o atual gestor dá ciência de notificação emitida automaticamente pelo SiGPC Contas Online) ou quando registramos manualmente no SiGPC o comprovante de ciência de notificação emitida via postal. Essa condição do sistema está descrita na regra de negócio nº 86, abaixo transcrita:

"Decurso de Prazo x Análises Manuais: SE Situação da PC FOR IGUAL A "Notificado por ocorrência" / "Notificação por Omissão" E Fase da PC FOR IGUAL A "Registro da execução"/"Controle Social" E o Tipo Documento FOR IGUAL A "Ofício para Decurso" ENTÃO o sistema contabilizará o prazo para decurso de prazo de 30 dias (a partir da primeira ciência do atual gestor, seja eletrônica, manual ou postal) SE a opção "Registrar Ciência" do responsável FOR marcada E 60 dias após 1ª ciência do prazo vencido SE estiver cadastrado um documento de "Concessão de Prorrogação de Prazo" Se o prazo estiver vencido será feito um ajuste automático da situação PC e OPC para decurso de prazo/inadimplente.

234. Os esclarecimentos acima prestados pelo FNDE foram comprovados com base em extração de dados feita no SiGPC em 6/2/2023, visto que, ao filtrar as prestações de contas do PNAE que se encontravam na situação "Decurso de Prazo de Notificação", a equipe de auditoria se deparou com 182 prestações de contas e constatou que a situação da obrigação de prestar contas de todas elas (Situação OPC) era "inadimplente", o que vem a comprovar o funcionamento automático do sistema com relação a esses casos.

235. As causas deste achado baseiam-se na existência de controles internos adotados pelo Sistema SEI e pela Difin que garantem o registro da inadimplência para as entidades executoras omissas ou que já teriam recebido parecer pela inconformidade das contas. Como efeito do achado, destaca-se a conformidade de atuação do FNDE no cumprimento do disposto no art. 60, §§ 5º e 6º, da Resolução CF/FNDE 6/2020. Diante dessas constatações, não há necessidade da proposição de medidas corretivas dirigidas ao FNDE sobre a matéria tratada nesta seção.

6. Aquisição de gêneros alimentícios pelos entes executores

236. A atividade exercida pelas EEx de adquirir gêneros alimentícios comuns e da agricultura familiar está prevista nos arts. 13 e 14 da Lei 11.947/2009 c/c os arts. 22 a 39, e 47, XX, da Resolução CD/FNDE 6/2020. Deve-se respeitar também os ditames gerais de licitação e contratos administrativos previstos na Lei 14.133/2021 (ou na Lei 8.666/1993 até 1/4/2023) e do Decreto 10.024/2019.

237. Os riscos de maior probabilidade de ocorrência e/ou maior consequência negativa aos objetivos do programa, identificados pela equipe de auditoria na MRC, dizem respeito aos seguintes aspectos: a) não elaboração do cardápio pela nutricionista responsável técnica; b) utilização de modalidade de licitação ou dispensa de licitação indevida e sem justificativa para a aquisição gêneros alimentícios comuns ou da agricultura familiar; c) não ocorrência da aquisição de produtos da agricultura familiar e do empreendedor rural e de suas organizações, com a finalidade de alcance de no mínimo 30% do total dos recursos repassados; d) pesquisa de preços inadequada para as aquisições de gêneros alimentícios por meio de licitação, ou fixação de preços na chamada pública maiores que os de mercado;

e) publicação de edital de licitação ou de chamada pública em desconformidade com as normas vigentes; f) aquisição de outros itens que não gêneros alimentícios, bem como de alimentos e bebidas ultra processados; g) problemas na habilitação, seleção do projeto de venda e observância do limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural; e h) problemas na execução contratual.

238. A responsabilidade do FNDE pela fiscalização e pelo monitoramento dos recursos financeiros provenientes do PNAE está prevista nos arts. 63, 64 e 65 da Resolução CD/FNDE 6/2020, que estabelece:

Art. 63 A fiscalização da gestão e da aplicação dos recursos financeiros provenientes do PNAE compete ao FNDE e ao CAE, em conjunto com os demais entes responsáveis pelos sistemas de ensino, mediante a realização de auditorias e/ou análise dos processos que originarem as prestações de contas, sem prejuízo da atuação do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, do TCU, do Ministério Público e da sociedade em geral.

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

§ 2º Os órgãos e entidades referidos no caput deste artigo poderão celebrar convênios, acordos ou outros instrumentos congêneres, em regime de mútua cooperação, para auxiliar e aperfeiçoar o controle da gestão e da aplicação dos recursos financeiros do PNAE.

Art. 64 O monitoramento consiste em um processo permanente, a distância e in loco, de levantamento de dados, de análise e sistematização de informações e de verificação do andamento da execução do Programa, visando corrigir possíveis distorções, aprimorar a gestão e subsidiar a sua avaliação.

§ 1º O processo de monitoramento a distância trata do acompanhamento de processos-chaves na lógica de intervenção, o qual permite célere avaliação situacional e identificação de anormalidades. A EEx deverá informar, em sistema informatizado próprio do FNDE, obrigatoriamente, durante o exercício financeiro, na forma a ser regulamentada a partir da liberação do sistema.

§ 2º O processo de monitoramento in loco do PNAE ocorre pela definição de critérios objetivos de seleção das EEx que são monitoradas, baseados nos dados colhidos em sistema informatizado, e que envolve, entre outras atividades, visitas de campo.

Art. 65 A avaliação do PNAE dar-se-á mediante análise das informações coletadas por meio do monitoramento, das assessorias técnicas, das pesquisas e dos pareceres técnicos, de modo a verificar se foram atingidos o objeto, o objetivo e as metas do Programa.

Parágrafo único. O FNDE poderá celebrar convênios ou acordos, em regime de cooperação, para auxiliar e otimizar o controle do Programa, conforme disposto no parágrafo único, do art. 9º, da Lei nº 11.947/2009. (Resolução CD/FNDE 6/2020) (grifo nosso)

239. As evidências deste capítulo estão fundamentadas em: a) esclarecimentos e documentação prestada pelo FNDE por meio do Ofício 1728/2023/ChefiaGabin, acompanhado dos anexos pertinentes (relatórios de monitoramento, modelos de questionários aplicados nas ações de monitoramento, eventos e cursos realizados); b) pesquisa documental (trabalhos do TCU e da CGU); c) atas das entrevistas realizadas com gestores e técnicos da Dirae.

6.1. *Achado positivo: realização de monitoramentos anuais regulares pelo FNDE e de fiscalizações contínuas pela CGU no PNAE, que aplicam procedimentos de verificação sobre o processo de aquisição de gêneros alimentícios pelas EEx visitadas e/ou pesquisadas*

240. Por meio do Ofício 2178/2022-TCU/SecexEducação (peça 9), o TCU indagou o FNDE sobre os procedimentos instituídos para monitorar e/ou fiscalizar a aquisição de gêneros alimentícios pelas EEx, indicando os documentos internos normatizadores e orientadores. Em resposta, O FNDE enviou o Despacho Diaco 3332200/2023 (peça 15) informando que os controles utilizados para verificar a conformidade da execução do programa pelas EEx são: a) prestações de contas da EEx e do CAE, registradas no SiGPC e no Sigecon, respectivamente; b) monitoramento in loco; c) monitoramento à distância, motivado por denúncias formalizadas junto à Ouvidoria do FNDE e por demandas de órgãos de controle. Esta seção se dedica a relatar e analisar os procedimentos adotados nos itens “b” e “c” (monitoramentos in loco e à distância). O item “a”, em específico, referente à gestão das prestações de contas, foi analisado nas seções 4.1 a 4.3 e 5.1 a 5.3 deste relatório.

241. Foi informado que, além do quadro da autarquia, existem cerca de cem agentes dos Centros Colaboradores em Alimentação Escolar (Cecanes) empenhados no monitoramento in loco do PNAE. Essa atividade está contemplada nos Planos de Trabalho dos Cecanes, no Produto “Monitoramento e assessoria às Entidades Executoras”. Conforme documentado pelo gestor, a seleção das EEx que serão monitoradas in loco é feita a partir de critérios objetivos baseados em dados colhidos em sistemas informatizados, que estão consignados na Nota Técnica 9/2015-Cgpae/Dirae/FNDE, e consideram requisitos associados à “gestão negativa” e à “gestão positiva” da EEx, conforme disposto no Quadro 1. Não fez parte do escopo da auditoria avaliar o desenho e cesta de critérios adotados na seleção da EEx.

Quadro 1 - Critérios aplicados à seleção das EEx que serão monitoradas in loco.

Gestão positiva da EEx	Gestão negativa da EEx
☒ Aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar acima do percentual mínimo (30%).	☒ Não aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar (0%).
☒ Prestação de contas aprovada pelo CAE, sem intercorrência (ressalva ou débitos quantificados).	☒ Prestação de contas não aprovada pelo CAE.
☒ Não existência de saldo na conta específica ao final do exercício, além do permitido (máximo de 30%).	☒ Prestação de contas não enviada pelo CAE.
☒ Registro de, pelo menos, três ações de educação alimentar e nutricional.	☒ Denúncias formalizadas junto à Ouvidoria do FNDE.
☒ Declaração de utilização de recursos próprios destinados à alimentação escolar em percentual equivalente a 50% ou mais dos valores repassados pelo FNDE.	☒ Demandas (achados de fiscalização) de órgãos de controle.
☒ Atingimento da meta prevista, para os anos iniciais, no IDEB.	☒ Não pronunciamento quanto às orientações constantes de relatório de monitoramento in loco.
	☒ Reprogramação de mais de 30% dos recursos repassados na conta específica ao final do exercício.
	☒ 50% ou mais de sobrepeso ou obesidade na faixa etária de 5 a 10 anos.

Fonte: FNDE, Despacho Diaco 3332200/2023 referenciando disposições da Nota Técnica 9/2015-Cgpae/Dirae/MEC.

242. Como método de trabalho de campo, o gestor informou que os técnicos do FNDE e os agentes dos Cecanes colhem informações em reuniões, mediante aplicação de questionários, levantam dados a partir da análise de documentos e registram aspectos da observação direta da execução nas

escolas. Além dos monitoramentos serem desenvolvidos com objetivo de analisar múltiplos aspectos da execução do PNAE, essa atividade também fornece orientação técnica durante às visitas in loco e, subsidiariamente, apoia a elaboração dos pareceres no momento da instrução das prestações de contas.

243. Segundo informações fornecidas pela Cgpae/Dirae, a autarquia realiza anualmente de 350 a 400 monitoramentos em diferentes municípios e estados, dependendo da parceria dos Cecanes para a realização dessa atividade, já que a autarquia possui capacidade limitada de servidores designados para essa função (à época da resposta ao TCU, apenas cinco servidores estavam alocados ao monitoramento). Até 2019, esses monitoramentos eram presenciais (in loco), mas em 2020, devido à pandemia de Covid-19, foram realizados totalmente de forma remota. Atualmente, são realizados de forma mista, com 70% presencial e 30% remotamente, modalidade esta que foi incorporada para ampliar o escopo do monitoramento a uma amostra maior de EEx. Vale ressaltar que, nos monitoramentos remotos, não há visitas às escolas, sendo a fiscalização restrita a reuniões, entrevistas e análise documental.

244. Para realizar os monitoramentos, a Cgpae/Dirae utiliza o sistema PNAE Monitora, desenvolvido com a finalidade de padronizar os relatórios e de facilitar a coleta, registro e tratamento de informações pelos técnicos do FNDE e colaboradores dos Cecanes. O PNAE Monitora é preenchido com base em informações coletadas em questionários padronizados aplicados às EEx, com perguntas fechadas e respostas também padronizadas em escala dicotômica “sim” e “não”, além da opção “não se aplica”. Na eventualidade de a resposta ser preenchida como “não”, o que indica uma irregularidade, foi mencionado que o sistema envia, automaticamente, uma orientação. Não fez parte do escopo da auditoria aplicar testes de controle sobre o funcionamento do sistema PNAE Monitora.

245. Do exame dos modelos de questionários de monitoramento encaminhados pelo FNDE, verifica-se a existência de dezoito questionários passíveis de serem aplicados junto às EEx, cujo conteúdo, além do conjunto das perguntas, incluem campos de registro das constatações e orientações sobre os seguintes assuntos abordados: a) Conta Cartão PNAE; b) execução financeira; c) CAE; d) atendimento a indígenas e quilombolas; e) depósito central; f) controle da qualidade e condições higiênico-sanitárias dos alimentos; g) manipuladores; h) serviço de alimentação – cozinha central; i) serviço de alimentação – cozinha escolar; j) terceirização; l) gestão escolar; m) responsável técnico; n) aquisição da agricultura familiar; o) dispensa de licitação; p) pregão eletrônico; q) pregão presencial; r) contrato; s) notas fiscais. Observa-se que os sete últimos questionários estão afetos aos riscos associados à aquisição de gêneros alimentícios priorizados pela equipe de auditoria e elencados na introdução deste capítulo.

246. De acordo com o relatado no Despacho Diaco 3332200/2023, os procedimentos adotados na fase final do monitoramento são os seguintes: a) após o preenchimento dos questionários, é emitido relatório preliminar com os resultados das respostas e entregue à EEx no último dia da visita, seguido de reunião com registro em ata; b) após a visita, a EEx tem trinta dias para fornecer documentação complementar requisitada pelo FNDE; c) com fundamento nos dados dos questionários e nas informações documentais complementares, o FNDE emite o relatório final e o envia à EEx, ao CAE, a(o) nutricionista RT e ao Conselho Regional de Nutricionistas; d) esses atores têm trinta dias para informar ao FNDE as medidas adotadas, em implementação ou planejadas a respeito das constatações e das recomendações apresentadas no relatório final. Adicionalmente, o relatório final deve ser cadastrado no SiGPC para ser confrontado com a análise técnica das contas do respectivo ano e, caso sejam identificados prejuízos ao erário, o gestor poderá ser notificado sobre o débito e a devolução dos recursos, ou, se as irregularidades forem apenas formais, elas são ressalvadas no parecer da prestação de contas.

247. A equipe de auditoria aplicou testes de controle sobre a amostra de quinze relatórios de monitoramento enviados pelo FNDE ao Tribunal e constatou que os documentos se mostraram

consistentes, abrangentes e baseados em documentação solicitada de diversas fontes, incluindo a secretaria municipal ou estadual de educação, o CAE e o nutricionista RT.

248. *Na outra forma de atuação, o processo de monitoramento a distância (que não se confunde com o remoto anual analisado nos parágrafos anteriores) ocorre a partir de demanda da Ouvidoria do FNDE e/ou de órgãos de controle, ou pelo teor de matérias jornalísticas relatando falhas no programa. O FNDE envia diligência às EEx para manifestação acerca das supostas falhas e das providências adotadas para corrigir as práticas irregulares. A respectiva documentação permanece disponível como subsídio à análise técnica da prestação de contas.*

249. *Além dos monitoramentos, também podem ser consideradas medidas de controles preventivas à ocorrência de inconformidades na aquisição de gêneros alimentícios, a realização de cursos, palestras e encontros promovidos regularmente pelo FNDE junto às EEx, bem como a publicação de cartilhas do PNAE dirigidas às EEx e aos conselheiros do CAE. Do exame dos elementos encaminhados pelo FNDE, por meio do Despacho Diaco 3332200/2023, sintetizadas pela equipe de auditoria no quadro contido na peça 51 do processo, ficaram comprovadas as ações informativas e orientadoras prestadas aos atores envolvidos na execução do programa, que abordam, dentre outros aspectos, os procedimentos legais de planejamento e de aquisição de gêneros alimentícios comuns e/ou da agricultura familiar.*

250. *Quanto às fiscalizações, há que destacar a existência, no âmbito da CGU, do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos aplicado desde 2003, e rebatizado de Programa de Fiscalização em Entes Federativos a partir de 2015 (mantendo o método de seleção por sorteio), que avalia anualmente a aplicação de recursos públicos federais repassados a estados, municípios e Distrito Federal, tendo o PNAE como um dos programas sempre presentes nas checagens realizadas. Os relatórios mais recentes, que contemplam o 1º ao 7º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, estão disponíveis no portal eletrônico da CGU (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos>). Cada ciclo encontra-se disciplinado em portaria específica da CGU. Conforme informações publicadas pela CGU, a fiscalização na merenda escolar faz parte de estratégia de grupo de trabalho criado pelo MEC, CGU, Ministério da Justiça e Polícia Federal, para combater desvios de recursos na educação.*

251. *As causas deste achado positivo estão fundadas na existência do Sistema PNAE-Monitora, nos procedimentos e métodos empregados nos monitoramentos anuais e nos relatórios produzidos a partir das evidências coletadas. Além disso, observa-se a existência de critérios objetivos para a escolha das EEx que serão alvo de monitoramento anual. Além disso, encontra-se consolidado na CGU processo de fiscalização anual dos entes federativos, que em seus diversos ciclos de implementação está abrangendo o PNAE.*

252. *Como efeito, destaca-se que os trabalhos anuais de monitoramento e de fiscalização do PNAE, realizados pelo FNDE e pela CGU representam ações de controle que contribuem na prevenção e correção de condutas irregulares relativas à aquisição de gêneros alimentícios, com potencial para apoiar o processo de responsabilização de gestores por fraudes, desvios ou malversação de recursos. O PNAE Monitora contribui também no estreitamento de vínculos entre o FNDE e os principais atores do programa (gestores educacionais, nutricionista RT, membros do CAE, merendeiras e gestores escolares), criando canal de comunicação destinado não só a acompanhar o programa, mas também esclarecer dúvidas e orientar os responsáveis pelo planejamento, aquisição, preparo e distribuição da alimentação escolar.*

253. *Diante dessas constatações, não se vislumbra, para o momento, necessidade da proposição de medidas corretivas dirigidas ao FNDE sobre a matéria tratada nesta seção.*

6.2. Ausência de cadastro de relatórios de monitoramento no SiGPC para análise da prestação de contas do PNAE, em descumprimento ao art. 60, § 4º da Resolução CD/FNDE 6/2020

254. As prestações de contas anuais das EEx que recebem repasses de recursos do PNAE já são, por si só, instrumentos de controle desse programa. As suas regras estão estabelecidas nos arts. 58 a 62 da Resolução CD/FNDE 6/2020. Nesse sentido, o art. 60, § 4º, da referida resolução estabelece que o FNDE analisará: o parecer conclusivo do CAE, emitido no Sigecon; os dados inseridos pelo gestor no SiGPC Contas Online, sob os aspectos técnicos e financeiros; e, quando houver, levará em consideração os apontamentos constantes de relatórios de fiscalização, auditoria e/ou monitoramento.

255. Cumpre assinalar que os relatórios de fiscalização, auditoria e/ou monitoramento, descritos no art. 60, § 4º, da Resolução CD/FNDE 6/2020, não se referem apenas aos realizados pelo FNDE, mas também aos relatórios produzidos pelo órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, a CGU, e pelo órgão de controle externo, o TCU, nos termos do disposto no art. 63 da Resolução CD/FNDE 6/2020:

Art. 63 A fiscalização da gestão e da aplicação dos recursos financeiros provenientes do PNAE compete ao FNDE e ao CAE, em conjunto com os demais entes responsáveis pelos sistemas de ensino, mediante a realização de auditorias e/ou análise dos processos que originarem as prestações de contas, sem prejuízo da atuação do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, do TCU, do Ministério Público e da sociedade em geral. (grifo nosso)

256. Por meio do Ofício 2178/2022-TCU/SecexEducação, o Tribunal questionou o FNDE sobre a existência de atividades de controle preventivas e/ou corretivas quanto à eventual descon sideração dos apontamentos financeiros constantes de relatórios de fiscalização, auditoria e/ou monitoramento do próprio FNDE, da CGU ou do TCU na análise das prestações de contas.

257. Em resposta, o FNDE encaminhou o Despacho Diaco 3332200/2023, informando quando da existência desses relatórios, dá-se conhecimento às unidades responsáveis no âmbito da autarquia, ao tempo em que os documentos são juntados aos respectivos autos para consideração dos apontamentos pelas áreas gestora e financeira no momento das análises das contas. Além disso, o modelo de parecer conclusivo utilizado possui tópico específico no qual são apontados, pelo técnico analista, as demandas internas ou externas relacionadas. O gestor salientou que nem todos os achados produzidos pelos relatórios supracitados são acompanhados da evidência e da quantificação de prejuízo ao erário e, portanto, os apontamentos podem não ser suficientes para caracterização de débito, situações que são devidamente explicitadas e fundamentadas nos pareceres conclusivos.

258. Da amostra de quinze relatórios monitoramentos realizados pelo FNDE, que compreendem os exercícios de 2018 a 2022, a equipe de auditoria constatou que, dentre os vários encaminhamentos existentes, um deles se refere ao registro do referido relatório no SiGPC com fins de subsidiar a análise das contas correspondentes ao exercício em que se deu o monitoramento.

259. No caso de representação oriunda das conclusões do monitoramento, o gestor responsável da EEx é notificado a prestar esclarecimentos sobre o fato denunciado no prazo de trinta dias. Após isso, os autos e a manifestação do gestor, se apresentada, são encaminhados para a Divisão de Apoio às Análises de Prestação de Contas (Diacp), que realiza a análise técnica da prestação de contas da entidade, mediante parecer. Em seguida, os autos são encaminhados para a Difin, que realiza a análise conclusiva da prestação de contas, conforme informado no Despacho Diaco 3332200/2023.

260. Para fins de teste de controle, a equipe de auditoria selecionou aleatoriamente vinte relatórios de fiscalização da CGU (peça 52 do processo) e vinte relatórios do TCU (auditoria, representação e denúncia) (peça 53), que abordaram irregularidades relativas à aquisição de gêneros alimentícios. À exceção de apenas um trabalho, todos os demais foram considerados por ocasião da

análise das prestações de contas dos recursos do PNAE referentes ao exercício fiscal correspondente. No caso do município que foi exceção, apesar de os Acórdãos 8499/2019-TCU-1ª Câmara e 8126/2019-TCU-1ª Câmara terem sido inseridos nos históricos das respectivas contas no SiGPC, nota-se que os indícios de irregularidades neles constantes não foram levados em conta nos pareceres emitidos. Há de se considerar, contudo, o baixo impacto das impropriedades identificadas nas representações do TCU que geraram aqueles dois acórdãos sobre a execução do PNAE no referido município e a ausência de dano ou sobrepreço a ser impugnado às contas da prefeitura, que não teriam o condão de alterar o parecer final pela aprovação com ressalvas daquelas contas.

261. *Os testes de controle contemplaram também os relatórios de monitoramento realizados pelo próprio FNDE (peça 54). A equipe de auditoria verificou, com base no teste realizado em amostra de 28 prestações de contas relativas aos exercícios de 2014 a 2022, cujas EEx foram objeto de monitoramento naqueles mesmos exercícios, que dezesseis (57%) delas ainda não tiveram os seus relatórios de monitoramento inseridos (registrados) no SiGPC, para fins de confronto com a análise das respectivas prestações de contas, sendo que em duas delas as prestações de contas já se encontravam em pelo menos uma das fases de análise (técnica ou financeira).*

262. *Como causa principal deste achado, aponta-se falha parcial na rotina do registro dos relatórios de monitoramento do FNDE no SiGPC, logo após a sua emissão definitiva. Como efeito do achado, tem-se a possibilidade de análise técnica e financeira incompleta da prestação de contas da EEx, sem confronto do resultado do monitoramento com a respectiva prestação de contas.*

263. *Diante da ocorrência apontada nesta seção, entende-se cabível dar ciência ao FNDE, com fulcro no art. 9º da Resolução TCU 315/2020, da ausência de inclusão de parte dos relatórios de monitoramento do PNAE no SiGPC, como subsídio à análise da prestação de contas do programa, em descumprimento ao art. 60, § 4º, da Resolução CD/FNDE 6/2020.*

7. Atendimento dos requisitos para repasse de recursos financeiros da União

264. *Um dos riscos de maior magnitude identificados na MRC diz respeito ao repasse de recursos do PNAE para entes que não atendem aos requisitos impostos pelo art. 20 da Lei 11.947/2009 c/c o art. 56 da Resolução CD/FNDE 6/2020, ou seja, para aquelas EEx que: a) não constituíram o respectivo CAE ou quando a situação dos mandatos dos conselheiros estiver como vencida ou suspensa em sistema do FNDE; b) encontram-se com a prestação de contas em situação de inadimplência (omissa ou não aprovada total ou parcialmente); c) por dolo ou culpa de gestores anteriores, nos termos do art. 62 da referida resolução, não apresentarem representação protocolizada no respectivo órgão do Ministério Público, para adoção das providências cíveis e criminais cabíveis, ou caso apresentada, as justificativas nela contidas não serem aceitas pelo FNDE; d) não estejam com o responsável técnico pelo programa (nutricionista RT) cadastrado em sistema do FNDE.*

265. *O art. 20 da Lei 11.947/2009 (autorização para suspensão do repasse dos recursos do PNAE pelo FNDE) foi regulamentado pelos arts. 56 e 57 da Resolução CD/FNDE 6/2020. As condições de suspensão dos recursos do PNAE às EEx foram assim definidas pelo art. 56, §§ 1º, 2º e 3º, da resolução: a) no caso de falha na constituição do CAE, a suspensão dos recursos ocorrerá a partir da data em que a situação do mandato do Conselho for registrada nos sistemas do FNDE como vencido ou suspenso; b) no caso da situação Obrigação de Prestar Contas (OPC) for considerada inadimplente no SiGPC, a suspensão dos recursos ocorrerá a partir do 1º dia do mês subsequente ao mês em que aquela situação foi registrada; c) no caso da falta de cadastro do responsável RT nos sistemas do FNDE, a suspensão dos recursos ocorrerá a partir da data em que o fato for identificado. A suspensão de recursos federais motivada pelas ocorrências apontadas anteriormente não é justificativa para os entes subnacionais deixarem de garantir o fornecimento da alimentação escolar (art. 56, § 4º, c/c o art. 17, I, da Lei 11.947/2009).*

266. O restabelecimento do repasse dos recursos do PNAE às EEx observará as condições definidas no art. 57, I a IV, da Resolução CD/FNDE 6/2020, e ocorrerá quando: a) o CAE estiver constituído e a situação do mandato dos conselheiros estiver vigente nos sistemas do FNDE; b) recomposta a situação de adimplência relacionada a prestação de contas do programa; c) motivado por representação protocolizada no Ministério Público e após apreciação pela Procuradoria Federal junto ao FNDE; d) identificado o cadastro do nutricionista RT em sistema do FNDE. A suspensão não significa a perda do recurso federal pela EEx, haja vista que, segundo dispõe o art. 57, §§ 1º a 6º, os entes farão jus aos pagamentos das parcelas suspensas a partir da extinção das causas motivantes da suspensão, com a ressalva de que a liberação dos repasses não abrangerá recursos financeiros de exercícios anteriores. A suspensão deve ser compreendida como instrumento de controle corretivo.

267. Importa destacar a preocupação que o legislador demonstrou em não penalizar as escolas pelas eventuais suspensões ocorridas no repasse de recursos federais do PNAE em vista de problemas gerados pela EEx:

Ocorrendo a suspensão prevista no art. 20 [da Lei 11.947/2009], fica o FNDE autorizado a realizar, em conta específica, o repasse dos recursos equivalentes, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, diretamente às unidades executoras (...) correspondentes às escolas atingidas, para fornecimento da alimentação escolar, dispensando-se o procedimento licitatório para aquisição emergencial dos gêneros alimentícios, mantidas as demais regras estabelecidas para execução do PNAE, inclusive quanto à prestação de contas. (art. 21 da Lei 11.947/2009)

268. As evidências deste capítulo estão fundamentadas em: a) esclarecimentos prestados pelo FNDE por meio do Ofício 1728/2023/ChefiaGabin, Ofício 3138/2023/COADE/CGREC/Difin (e respectivos anexos) e Despacho Diaco 3332200-2023; b) testes de controle documentados nas peças 47 e 55 do processo; c) atas das entrevistas realizadas com gestores e técnicos da Dirae

7.1. Achado positivo: sistema do FNDE atua de forma automática na suspensão de recursos do PNAE a entes inadimplentes, e assim os restabelecem quando sanada a situação

269. A principal atividade de controle desenvolvida pelo FNDE com o objetivo de mitigar o risco de repassar recursos do PNAE para entidades que não atendem aos requisitos impostos pelos art. 20 da Lei 11.947/2009 c/c o art. 56 da Resolução CD/FNDE 6/2020, descritos anteriormente, é feita de forma automática pelo sistema Sigae, que está integrado aos sistemas CAE Virtual, SiGPC, Sigecon e Sigef.

270. Segundo a Dirae, atualmente, existem duas hipóteses para a suspensão do repasse de recursos do PNAE para as entidades executoras, que é a prestação de contas se encontrar inadimplente no SiGPC, da qual decorre a possibilidade de apresentação pelo atual gestor de representação contra o ex-gestor, nos termos do art. 62 da Resolução CD/FNDE 6/2020, ou quando o CAE se encontrar vencido ou suspenso no sistema CAE Virtual (o CAE é tratado na Seção 7.2). Mais adiante, na Seção 7.3, é abordada a possibilidade de suspensão do repasse de recursos do PNAE em função do não cadastramento, pela EEx, do nutricionista RT em sistema do FNDE, nos termos do art. 56, IV, da Resolução CD/FNDE 6/2020.

271. Os dois parágrafos a seguir contextualizam, de forma bem resumida, importantes atividades e controles adotados prévia e concomitantemente à eventual medida de suspensão do repasse de recursos do PNAE no caso de serem evidenciadas as situações previstas no art. 20 da Lei 11.947/2009. Essa descrição foi feita com base em relatos dos técnicos da Dirae nas entrevistas realizadas, ratificados por informações documentais enviadas pelo FNDE ao Tribunal.

272. Tudo se inicia quando o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) envia os dados do censo escolar da educação básica para o FNDE, mais precisamente para a Diretoria de Tecnologia e Inovação (Dirti), que faz a carga do censo e aplica as regras específicas

de atendimento de cada programa, incluindo o PNAE. Após isso, a Dirae faz a validação dessa carga do censo (número de alunos por etapa/modalidade de ensino) no seu próprio sistema, o Sigae. No início de cada ano, a Dirae faz o tratamento dos dados do censo, isto é, fica em contato direto com a Dirti para validar ou corrigir os dados, se for o caso. A partir daí, em todo mês (de fevereiro a novembro), a Dirae faz a solicitação de pagamento (repassse) para as EEx no Sigae.

273. Ato contínuo, na própria solicitação de pagamento, o sistema Sigae irá verificar quais as entidades que estão suspensas. O Sigae tem disponível essa informação à medida que é atualizado o registro de inadimplência, pelo SiGPC, ou de vencimento/suspensão do CAE, pelo CAE Virtual, pois os três sistemas são integrados. Assim, quando é solicitado o pagamento, o sistema filtra automaticamente. Após a solicitação do pagamento pelo Sigae (sistema da Dirae), o Sigef, sistema sob o controle da Diretoria Financeira, também é atualizado. Nesse ponto, a Difin operacionaliza o pagamento. Em resumo, toda a preparação dos dados (o que e quanto vai ser pago) e a solicitação de pagamento é feita pela Dirae, mas quem realiza o pagamento junto às entidades executoras é a Difin, que envia os arquivos para o Banco do Brasil.

274. Vê-se, portanto, que a suspensão do repasse de recursos do PNAE é automatizada. Somente se suspende o repasse com o registro de inadimplência no SiGPC ou quando o sistema CAE virtual informa que o CAE está vencido/suspenso. O procedimento operacional padrão informado pelo FNDE é o de que não há alimentação do Sigae para incluir uma inadimplência. O registro da inadimplência é feito no SiGPC, assim como o registro do CAE como vencido/suspenso é feito no CAE Virtual. Dessa forma, a partir da solicitação de pagamento no Sigae, este sistema cruza os dados com os demais sistemas (SiGPC e CAE Virtual) e, ao verificar o enquadramento das entidades executoras naquelas hipóteses de suspensão, deixa e efetuar o repasse para elas.

275. Uma situação que possibilita o repasse de recursos do PNAE para entidades inadimplentes diz respeito à representação impetrada pelo gestor atual, junto ao FNDE, contra o ex-gestor, responsável pela não apresentação das contas da EEx ou pela não aprovação (total ou parcialmente) dessas contas. Nesses casos, após a Procuradoria Federal junto ao FNDE apreciar a representação, embora persista a situação de inadimplência, uma vez que o débito ainda subsiste, é feito registro no SiGPC de “efeito suspensivo da inadimplência”, que, enquanto estiver vigente, permite à EEx continuar recebendo recursos do PNAE

276. Por outro lado, para se restabelecer o repasse dos recursos do PNAE às entidades executoras, nos termos do art. 57 da Resolução CD/FNDE 6/2020, será necessário fazer o registro da adimplência no SiGPC (por exemplo, porque houve a apresentação da prestação de contas, ou porque ela foi finalmente aprovada), ou informar no sistema CAE Virtual que o CAE foi constituído ou a situação do mandato dos seus conselheiros foi regularizada, para que o Sigae, quando da programação do próximo pagamento possa verificar que já não mais persistem os empecilhos que levaram à suspensão dos repasses.

277. Além da hipótese de representação junto ao Ministério Público, existem outras situações que podem motivar o registro do efeito suspensivo da inadimplência da entidade executora (início da suspensão da inadimplência), conforme se depreende do quadro constante da peça 41 do processo. Todos esses motivos explicam por que a maioria das entidades executoras registradas como inadimplentes no SiGPC não deixaram de receber repasses mensais do PNAE.

278. Com o objetivo de testar a credibilidade da interação entre esses sistemas, por ocasião da suspensão e/ou restabelecimento do repasse de recursos do PNAE às EEx, a equipe de auditoria procedeu aos testes de controle constantes da peça 41 do processo (partes 1 e 2). Realizou-se extração de dados no SiGPC obtendo relação de todas as prestações de contas de EEx cuja obrigação de prestar contas se encontrava inadimplente em decorrência de inúmeros tipos de situação da prestação de contas

(omisso, aprovação parcial com ou sem ressalvas, não aprovação e outras situações de prestação de contas), de acordo com registros disponíveis em 18/11/2022 e 28/11/2022.

279. Do total de 985 EEx registradas como inadimplentes no SiGPC em ambas as datas (não houve diferença de registros entre aquelas datas), 978 apresentavam efeito suspensivo vigente, ou seja, estavam aptas a continuar recebendo recursos do PNAE, ao passo que apenas sete apresentavam o efeito suspensivo não vigente. Em consequência da pequena quantidade de EEx com efeito suspensivo da inadimplência não vigente, de apenas sete, foram feitos testes com a totalidade das prestações de contas dessas EEx (peça 55 do processo – parte 1). Em relação às EEx inadimplentes com efeito suspensivo vigente (978), foi selecionada amostra não probabilística de vinte prestações de contas (peça 55 – parte 2).

280. Com base nessa amostra de 27 prestações de contas inadimplentes, a equipe de auditoria se deparou com algumas supostas incongruências que, após a realização de diligência junto ao FNDE (Ofício 11/2023-TCU/AudEducação), foram devidamente esclarecidas pelos gestores, por meio do Ofício 3138/2023/COADE/CGREC/Difin e seus respectivos anexos. Segundo esclarecimentos prestados pelo FNDE, analisados na peça 55 do processo, há que se levar em consideração as seguintes premissas sobre os controles e registros efetuados no SiGPC:

a) nem sempre a data do registro da inadimplência, no SiGPC, coincide com a data do registro do documento (parecer ou informação) que lhe deu origem, havendo, então, a necessidade de se cruzar essa informação com o Sigae, que contém a data a partir da qual efetivamente ocorreu a suspensão do repasse de recursos;

b) para efeito de repasse dos recursos do PNAE, a suspensão passa a ter validade a partir do mês subsequente ao registro da inadimplência, nos termos do art. 56, § 2º, da Resolução CD/FNDE 6/2020, assim, se a inadimplência foi registrada em 15/7/2022, por exemplo, a suspensão passará a ocorrer a partir de 1º/8/2022;

c) a verificação da situação das prestações de contas de uma EEx para fins de conferência do repasse e/ou suspensão de recursos do PNAE deve ser feita de forma sistêmica sobre todas as contas apresentadas, pois registros de inadimplência e do efeito suspensivo da inadimplência das contas de um exercício influenciam sobre a suspensão do repasse dos recursos do PNAE de outro exercício, na ordem em que eles ocorrem, independentemente do exercício a que as contas se referem;

d) a possibilidade de suspensão e/ou restabelecimento pode ocorrer em decorrência do fim da validade do mandato do CAE ou da sua reativação, e não apenas da inadimplência ou da suspensão da inadimplência para um determinado período.

281. Os esclarecimentos prestados pelo FNDE elidiram as dúvidas da equipe de auditoria sobre as intercorrências que eventualmente pudessem prejudicar o controle efetuado pelo FNDE com relação à suspensão e/ou restabelecimento de recursos do PNAE em decorrência do fato de a prestação de contas de determinada EEx encontrar-se em situação de inadimplência.

282. No que diz respeito ao levantamento constante da peça 56 do processo, elaborado com base em dados extraídos do SiGPC em 12/12/2022, ele foi realizado com o propósito de verificar se as EEx com prestações de contas inadimplentes (omissa, aprovação parcial com ou sem ressalva, e não aprovada), já encaminhadas para a Comissão de Tomada de Contas Especial do FNDE (COTCE/FNDE), para a adoção das medidas de exceção cabíveis (aguardando primeira análise), continuavam a receber recursos do PNAE, mesmo não tendo sido registrado nenhum tipo de efeito suspensivo da inadimplência no SiGPC, seja ele vigente ou não vigente.

283. Das 229 prestações de contas inadimplentes aguardando primeira análise da COTCE/FNDE, 46 delas não apresentavam nenhum tipo de registro de efeito suspensivo da

inadimplência no SiGPC, seja vigente ou não vigente. E, dessas 46, oito se referiam a EEx que continuavam a receber recursos do PNAE, sendo que a maior parte delas apresentou parecer conclusivo em que se solicitou que o efeito suspensivo não fosse registrado ou fosse registrado como não vigente, a fim de que não fossem mais efetuados repasses do PNAE enquanto estivessem inadimplentes. Exceção apenas a uma EEx, com relação à prestação de contas do ano de 2015, cujo parecer conclusivo (Parecer 3247/2021/Daesp/Copra/Cgapc/Difin) não determinou nada a respeito do tipo de efeito suspensivo que deveria ser registrado.

284. *Visando obter informações sobre a motivação para a continuidade do pagamento de repasses do PNAE após a data do registro da inadimplência, sem ter havido o registro de qualquer efeito suspensivo dessa inadimplência (vigente ou não vigente), realizou-se diligência junto ao FNDE por meio do Ofício 11/2023-TCU/AudEducação. Em resposta, o FNDE enviou o Ofício 3138/2023/COADE/CGREC/Difin e seus respectivos anexos. Com base na análise efetuada na peça 56 do processo, a equipe de auditoria considera que os repasses questionados foram plenamente justificados.*

285. *Dentre as justificativas apresentadas para a ocorrência dos repasses questionados, após um suposto registro da inadimplência no SiGPC, encontra-se o seguinte pronunciamento do FNDE: “Por pertinência, esclarecemos que o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) indica no histórico da respectiva transferência a data do documento registrado, e não a data do efetivo registro do parecer e de suas conclusões respectivas (situação da PC, situação da OPC)”. Do exposto, deduz-se que a suposta data de inadimplência registrada no SiGPC correspondia, na verdade, a data em que foi registrado o parecer conclusivo naquele sistema. Contudo, se fazia necessário, antes desses registros, a comunicação do resultado do parecer conclusivo aos gestores responsáveis da EEx, de modo que esses registros somente poderiam ocorrer no prazo de trinta dias do recebimento das notificações enviadas pelo FNDE.*

286. *À vista disso, restou elucidado pela COAFE/FNDE que o registro da inadimplência teria ocorrido quando foi registrado no SiGPC e, por conseguinte no Sigae, o encaminhamento da prestação de contas à COTCE para a adoção das medidas de exceção cabíveis (“Fase Interna FNDE – Aguardando Análise - Medida de Exceção”). Dessa forma, com a alteração do entendimento da equipe de auditoria do que seria a data do efetivo registro da inadimplência no SiGPC, alterou-se, também, a data a partir da qual os repasses deveriam ser suspensos, comprovando-se, assim, a regularidade dos repasses então efetuados.*

287. *O achado positivo evidenciado nesta seção tem como causa a integração automática entre os sistemas Sigae, SiGPC e Sigef. Como efeito, para a amostra de prestações de contas analisadas, os controles internos garantiram a suspensão e/ou o restabelecimento do repasse de recursos do PNAE às EEx inadimplentes ou que não receberam o registro do efeito suspensivo da inadimplência no SiGPC.*

288. *Diante dessas constatações, não se vislumbra, para o momento, necessidade da proposição de medidas corretivas dirigidas ao FNDE sobre a matéria tratada nesta seção.*

7.2. *Achado positivo: suspensão automática do repasse para EEx que se enquadram nas situações previstas na legislação do PNAE relativas a problemas afetos ao CAE*

289. *No caso da não constituição, suspensão e vencimento do mandato do CAE, o controle da suspensão do repasse de recursos do PNAE ocorre de maneira automatizada, em decorrência da integração entre os sistemas CAE Virtual, Sigae e Sigef, atendendo, assim, ao que preceitua o art. 20, I, da Lei 11.947/2009.*

290. *De acordo com o que foi explanado na introdução deste capítulo, o FNDE adota duas hipóteses para suspender o repasse de recursos do PNAE para as EEx: a) o fato de a prestação de contas se encontrar inadimplente no SiGPC, em atenção ao art. 20, II e III, da Lei 11.947/2009 (tratado na*

Seção 7.1); b) no caso de inexistência do CAE ou se o Conselho estiver com mandato vencido ou suspenso no sistema CAE Virtual, em atenção ao art. 20, I, da Lei 11.947/2009.

291. Com o objetivo de testar a credibilidade da interação entre os sistemas CAE Virtual, Sigae e Sigef, por ocasião da suspensão do repasse de recursos do PNAE às EEx, a equipe de auditoria procedeu ao teste de controle constante da peça 57 do processo. Do universo de 297 EEx cujos CAE estavam vencidos em 9/6/2022, foi extraída amostra de 55 EEx, em média duas por estado, e verificou-se que, no período em que a entidade executora ficou sem a nomeação do conselho para o cumprimento do novo mandato, não houve o repasse de recursos do PNAE para ela. Pode-se destacar como boa prática adotada pela Dirae, o envio de ofícios às entidades executoras cujos CAE estão em vias de vencer, a fim de que o gestor da entidade executora tome as providências necessárias para a renovação do mandato de seus conselheiros, de modo que não haja a descontinuidade do repasse de recursos do PNAE.

292. As causas deste achado positivo estão fundadas na integração automática entre os sistemas CAE Virtual, Sigae e Sigef. Como efeito, para a amostra de CAE analisados, os controles internos garantiram a suspensão do repasse de recursos do PNAE às EEx que se encontram sem o CAE constituído ou com o CAE suspenso ou com mandato vencido, na forma estabelecida na legislação em vigor.

293. Diante dessas constatações, não se vislumbra, para o momento, necessidade da proposição de medidas corretivas dirigidas ao FNDE sobre a matéria tratada nesta seção.

7.3. Recebimento de recursos do PNAE por EEx que não possuem nutricionista responsável técnico devidamente cadastrada no sistema do FNDE, em desacordo com o art. 56, inciso IV, da Resolução FNDE 6/2020

294. A falta de cadastramento do Responsável Técnico (nutricionista RT) pelo PNAE em sistema do FNDE não está sendo utilizada como condicionante para a suspensão do repasse de recursos às EEx, conforme prevê o art. 56, IV, da Resolução FNDE 6/2020. O principal motivo apontado pelo FNDE para a não utilização do critério diz respeito à falta de confiabilidade no sistema utilizado para o cadastramento das nutricionistas.

295. Em atendimento à diligência do Tribunal (Ofício 2178/2022-TCU/SecexEducação), que teceu questionamentos sobre o sistema responsável pelo cadastramento das nutricionistas, o FNDE, por meio do Despacho Diaco 3332200-2023, respondeu que, até 2015, o cadastramento de nutricionistas era feito por meio do Sistema de Cadastro de Nutricionistas do PNAE (Sinutri), sob a gestão da autarquia. Em 2017, contudo, esse cadastro migrou para o Simec, no Módulo Plano de Ações Articuladas (PAR), sob a gestão do MEC. Entretanto, segundo a Dirae, o Simec/PAR apresenta diversos problemas e inconsistências tanto no fluxo do cadastro quanto na emissão de relatórios gerenciais.

296. Nesse sentido, a Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional (Cosan/FNDE), realizou, de 2017 a 2022, diversas tentativas de contato com os responsáveis pelo sistema no MEC, solicitando ajustes, ações corretivas e evolutivas no Simec/PAR, porém as demandas não foram atendidas. Diante da gravidade do problema e dos riscos inerentes à segurança dos dados obtidos no sistema de cadastro de nutricionistas atual, foi elaborada a Informação 3434/2019-Cosan/Cgpae/Dirae, que contextualizou toda a problemática e sugeriu o retorno do cadastro de nutricionistas do PNAE para os sistemas do FNDE.

297. Dessa forma, conforme informado, a Cosan, juntamente com a área de desenvolvimento de sistemas do FNDE, está construindo o SigPNAE – módulo de cadastro de nutricionistas, com intuito de obter dados mais confiáveis e maior segurança das informações. O novo cadastro de nutricionistas contará com fluxo de cadastro diferente da sistemática anterior, no qual a validação das informações dos nutricionistas vinculados ao PNAE será realizada pelos Conselhos Regionais de Nutricionistas (CRN), e

será dado acesso ao Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) para que este acompanhe os respectivos cadastros. Além disso, com o sistema sob a gestão do FNDE, será mais fácil solicitar possíveis ajustes e correções e emitir relatórios gerenciais. O SigPNAE e o módulo de cadastro de nutricionistas encontram-se em desenvolvimento.

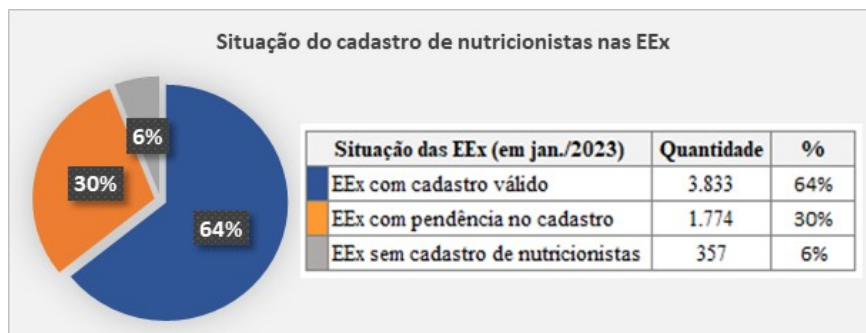
298. Há que se ressaltar que a figura deste profissional é obrigatória para o programa, nos termos do art. 11 e 12 daquela lei c/c o art. 15 da Resolução 6/2020, pois por meio do nutricionista serão realizadas várias atividades destinadas a fornecer uma alimentação saudável e em quantidade adequada aos alunos.

Art. 11. A responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios e nas escolas federais caberá ao nutricionista responsável, que deverá respeitar as diretrizes previstas nesta Lei e na legislação pertinente, no que couber, dentro das suas atribuições específicas

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada. (Lei 11.947/2009) (grifo nosso)

299. Com relação aos dados sobre as EEx sem nutricionista cadastrado, o FNDE encaminhou ao TCU a situação do cadastro do Simec no mês de janeiro de 2023 (Figura 1), com a ressalva, como citado anteriormente, de que esse sistema será substituído.

Figura 1: Situação do cadastro de nutricionista nas EEx, em janeiro de 2023.



Fonte: FNDE.

300. Registre-se o comentário da Dirae quanto ao fato de alguns pequenos e longínquos municípios do interior do país não dispor desse profissional atuando de maneira permanente nos quadros das prefeituras, o que acaba gerando uma grande rotatividade e, muitas vezes, a vacância do cargo.

301. Apesar de a hipótese de suspensão de recursos por falta de nutricionista RT não ter sido cominada no art. 20 da Lei 11.947/2009, é possível adotar uma interpretação mais abrangente do art. 6º, parágrafo único, c/c o art. 11 e o art. 20, § 1º daquela Lei que dê respaldo jurídico à condição de suspensão de recursos por falta de cadastramento do nutricionista RT prevista no art. 56, IV, da Resolução FNDE 6/2020, cabendo ao Conselho Deliberativo do FNDE expedir “normas relativas a critérios de alocação de recursos e valores per capita, bem como para organização e funcionamento das unidades executoras e demais orientações e instruções necessárias à execução do PNAE” (grifo nosso).

302. As causas deste achado estão baseadas na falta de confiabilidade nos dados produzidos pelo atual sistema Simec/PAR, no tocante ao módulo de cadastro de nutricionistas. Como efeito, tem-se a continuidade do recebimento de recursos do PNAE por EEx que não possuem nutricionista RT cadastrado em sistema do FNDE, considerando que a atuação desse profissional, além de ser obrigatória

para o programa, nos termos do art. 11 e 12 da Lei 11.947/2020 c/c o art. 15 da Resolução 6/2020, é de extrema importância para o atingimento do objetivo do programa previsto no art. 4º da referida lei.

303. Ao comentar o relatório preliminar da auditoria, a Cgpae/Dirae informa que o novo módulo de cadastro, constante do sistema SigPNAE está finalizado e em breve será disponibilizado para todo o Brasil (Despacho Diaco 3515230/2023). Para o lançamento da nova plataforma, aquela Coordenação, em parceria com o Conselho Federal de Nutricionistas e o Conselho Regional de Nutricionistas da 1ª Região, realizou cadastro piloto no Distrito Federal no período de 3/4/2023 a 14/4/2023. O cadastro piloto foi necessário para adequar algumas inconsistências que surgiram durante a utilização daquele sistema. Durante o período de teste piloto, foram feitas diversas evolutivas no SigPNAE e atualmente constam 33 nutricionistas do Distrito Federal vinculadas ao PNAE com cadastro validado no sistema. Uma segunda etapa do cadastro piloto estava acontecendo no Estado e municípios do Tocantins. Finalizada a segunda etapa do cadastro piloto, a expectativa da Cgpae é disponibilizar o sistema de cadastro de nutricionistas do PNAE para todas as entidades executoras ainda no primeiro semestre de 2023.

304. Diante dessas constatações, não há necessidade, para o momento, da proposição de ciência ou de medidas corretivas dirigidas ao FNDE sobre a matéria tratada nesta seção, podendo o assunto ser objeto de atualização na fase de monitoramento do acórdão que vier a ser proferido nesta auditoria.

8. Conclusão

305. A presente auditoria operacional trouxe como característica marcante a avaliação dos controles internos do PNAE, com ênfase em atividades críticas associadas à gestão financeira do referido programa nos três macroprocessos desenhados e analisados: a) Macroprocesso 1, referente aos atos preparatórios para transferência/recebimento dos recursos financeiros, abordado nas seções 7.1 a 7.3; b) Macroprocesso 2, referente à execução dos recursos financeiros, tratado nas seções 3.1, 6.1 e 6.2; e c) Macroprocesso 3, referente à prestação de contas, analisado nas seções 4.1 a 4.3 e 5.1 a 5.3.

306. Em geral, o FNDE tem implementado atividades de controle para mitigar os riscos associados à gestão financeira do PNAE nos três macroprocessos avaliados. No entanto, em algumas situações, foram identificadas falhas e insuficiências importantes em tais controles.

307. Em resposta à questão 1 da matriz de planejamento da auditoria, que tratou da suspensão do repasse de recursos do PNAE a Entidades Executoras (EEx) que não atendem aos requisitos legais, verificou-se que o FNDE possui controle efetivo sobre essa suspensão nos casos em que as entidades estão inadimplentes, não possuem Conselho de Alimentação Escolar (CAE) constituído ou têm o mandato dos conselheiros vencido ou suspenso (Capítulo 7).

308. Ao avaliar a questão 2, que verificou a rastreabilidade e acompanhamento da movimentação bancária dos recursos do PNAE ao longo do exercício, constatou-se que os controles adotados pelo FNDE não foram suficientes para detectar as principais inconformidades nas movimentações das contas correntes específicas do programa. Foram encontrados lançamentos e ocorrências de alta materialidade em desacordo com os regimentos vigentes (Capítulo 3)

309. Com relação à questão 3, que cuidou da prevenção e detecção de inconformidades na aquisição de gêneros alimentícios comuns ou da agricultura familiar, em respeito ao disposto nos arts. 22 a 39 da Resolução CD/FNDE 6/2020, restou demonstrada a realização de monitoramentos anuais pelo FNDE, de forma contínua e com boa cobertura amostral de EEx pesquisadas ou visitadas, em parceria com os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes), que incluem aplicação de questionários e checagens de aspectos relacionados à licitação, contratação, elaboração de cardápios, controle de qualidade dos alimentos e disponibilidade de nutricionista Responsável Técnico, entre outros itens (Capítulo 6).

310. No tocante à questão 4, a auditoria ressaltou que o FNDE adotou a boa prática do modelo Malha Fina e homologou 60.471 prestações de contas dos programas suplementares PNAE, Transporte Escolar (Pnate) e Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em sua primeira aplicação, correspondendo a 20% do estoque de cerca de 300.000 prestações de contas. Mesmo com o tratamento dados ao passivo de prestação de contas pela aplicação do procedimento informatizado com base em metodologia de avaliação de riscos, permanece a situação crônica vivenciada pelo FNDE quanto ao descompasso entre o volume de recursos descentralizados anualmente, a manutenção do modelo fragmentado de prestação de contas por programa e a capacidade limitada de análise manual dos processos que não foram homologados pelo Malha Fina, persistindo alto volume de processos sem movimentação e/ou análise conclusiva, com o agravante do efeito já observado pelo novo prazo de cinco anos para prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento e pelo novo instituto da prescrição intercorrente de três anos (Capítulo 4).

311. E, finalmente, quanto à questão 5, que se ocupou da responsabilização de gestores quanto ao registro da inadimplência e adoção de medidas de exceção, em atendimento ao que dispõe as normas do TCU e a Resolução CD/FNDE 6/2020, observou-se que o FNDE possui atividades de controle concebidas e sendo aplicadas para mitigar os riscos associados a eventual falta de registro de inadimplência para as prestações de contas omissas ou não aprovadas. Entretanto, verificou-se que os controles instituídos para a instauração da competente Tomada de Contas Especial (TCE), para valores superiores a R\$ 100.000,00), dentro do prazo estabelecido pelos arts. 4º e 11 da IN TCU 71/2012 (alterada pela IN-TCU 76/2016), não se mostraram suficientes para o cumprimento dos prazos previstos no referido normativo (Capítulo 5).

312. A partir desta auditoria, vislumbra-se oportunidades de melhoria quanto ao aperfeiçoamento e complementação dos controles internos relacionados à verificação da observância da conformidade das movimentações bancárias dos recursos da União repassados às contas específicas do PNAE, bem como no alcance de maior tempestividade em todo o fluxo processual que envolve a análise de prestações de contas, assim compreendidas aquelas contas que deram entrada no FNDE mas se encontram sem movimentação processual, aquelas contas inadimplentes que têm indicativo de seguimento para instauração das medidas de exceção cabíveis, e naquelas contas objeto de TCE quanto aos seus prazos regulamentares de instauração e de envio ao TCU. Essas oportunidades de melhoria estão refletidas nas propostas de determinação e recomendação consolidadas no Capítulo 9.

313. A evidente situação incremental do passivo de prestação de contas vivenciada pelo FNDE ao longo das últimas décadas tem consequências materiais negativas sobre a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento das contas e sobre a imagem da autarquia, como foi enfatizado na seção 4.1. Apesar de o PNAE, Pnate e PDDE serem programas suplementares universais e operarem por meio de transferências automáticas, não têm os recursos repassados em bloco, mas sim individualmente por programa. Esse modelo fragmentado de repasse anual, por consequência, cria uma sistemática de prestações de contas semelhante a convênio, totalmente dissociada da capacidade operacional do FNDE em dar tratamento eficiente ao universo dessas prestações. Se nada for feito para revisar o modelo dos repasses e/ou do envio das suas prestações de contas, os altos níveis do passivo de contas pendentes de análise se perpetuarão, com incidência já sinalizada de prescrição que, atualmente, incide sobre aproximadamente 31 mil prestação de contas apenas do PNAE, no montante de R\$ 17,38 bilhões, como mostrado na Tabela 3 da seção 4.1. Nesse sentido, há proposta de determinação para que o FNDE paute esse grave e urgente problema com a maior rapidez possível junto às suas instâncias colegiadas de governança e à Casa Civil da Presidência da República e/ou ao Comitê Interministerial de Governança instituído pelo Decreto 9.207/2013 (alterado pelo Decreto 9.901/2019), no sentido de se avançar nos estudos de viabilidade e na proposição de soluções normativas e operacionais que almejem a solução dessa situação.

314. *Espera-se que o cumprimento das deliberações provenientes desse trabalho, com ênfase na melhoria dos controles internos do PNAE, possa elevar a expectativa de controle exercida pelo FNDE sobre a gestão financeira do programa e aumentar o percentual de ressarcimento aos cofres públicos de recursos cujo gasto tenha sido irregular, bem como dos valores decorrentes de sanções aplicadas pelo Tribunal, em direção ao Resultado-Chave 4.2 do Plano Estratégico do TCU (2023-2028).*

315. *Por fim, em obediência ao art. 17, § 2º, da Resolução-TCU 315/2020, cumpre registrar que se entende necessário que todas propostas de recomendação sugeridas neste relatório sejam monitoradas pelo Tribunal.*

9. Proposta de encaminhamento

316. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior e posterior envio ao Gabinete do Ministro Relator, com as propostas de encaminhamento a seguir apresentadas:*

I) *Com fulcro no art. 250, II, do Regimento Interno (RI) do TCU c/c o art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, nas disposições contidas nos arts. 4º, VI, e 17, II, do Decreto 9.203/2017, e nos apontamentos do Relatório AUDIT/FNDE 1/2020, determinar ao FNDE que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, promova as seguintes medidas:*

a) *defina as estruturas, ferramentas e processos de trabalho necessários ao desenvolvimento e à aplicação de método de acompanhamento remoto e contínuo, com foco em cruzamento de dados, das movimentações bancárias dos recursos da União repassados às contas específicas do PNAE, destinados a gerir o risco da ocorrência das inconformidades apontadas nas subseções 4.1.2 a 4.1.7 deste relatório, encaminhando, ao Tribunal, plano de ação com a relação detalhada das atividades, do cronograma (com prazos intermediários e finais), dos recursos físicos e financeiros necessários e das áreas responsáveis pelo cumprimento dessa medida (subseção 3.1.1);*

b) *incorpore ao desenvolvimento e à aplicação do método automatizado de acompanhamento das movimentações bancárias dos recursos da União repassados pelo PNAE, objeto da proposta de determinação constante do item “a” acima, tipologias de cruzamentos de dados destinadas a gerir os seguintes riscos de inconformidades:*

b.1) *ocorrência de créditos não provenientes do FNDE nas contas específicas do programa, em afronta às disposições do art. 2º c/c o art. 1º do Decreto 7.507/2011 e do art. 47, X, da Resolução CD/FNDE 6/2020 (subseção 3.1.2);*

b.2) *ocorrência de transferências bancárias da conta específica do PNAE para outras contas do ente e de transferências bancárias da conta específica do PNAE para contas de outros entes, configurando o uso como “conta de passagem”, em afronta às disposições da cláusula segunda, alínea “b”, do TAC MPF-CGU-BB, e do art. 47, XXX, da Resolução CD/FNDE 6/2020, bem como na jurisprudência do TCU firmada nos Acórdãos 2749/2011-Plenário e 794/2021-Plenário (subseção 3.1.3);*

b.3) *ocorrência da falta de identificação dos beneficiários dos débitos e pagamentos realizados nas contas específicas, mediante informação do CPF ou do CNPJ, em afronta às disposições do art. 2º, § 1º, do Decreto 7.507/2011 e das cláusulas segunda, alínea “e” e quarta, parágrafo sexto, do TAC MPF-CGU-BB (subseção 3.1.4);*

b.4) *ocorrências da não aplicação automática dos recursos, da realização de transação em saque ou em cheque, e da cobrança indevida de tarifas bancárias nas contas específicas, em afronta às disposições contidas no art. 2º, § 1º, do Decreto 7.507/2011 e nas cláusulas terceira, parágrafo sexto, e quarta, parágrafo sexto, do Acordo de Cooperação Técnica FNDE-BB (subseção 3.1.5);*

b.5) *ocorrência de abertura das contas correntes específicas em titularidade diversa da secretaria de estado ou distrital da educação (devendo estar registrada na natureza jurídica 102-3 – Órgão Público*

do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal) ou da prefeitura municipal (devendo estar registrada na natureza jurídica 103-1 – Órgão Público do Poder Executivo Municipal), em afronta à disposição do art. 47, XI, da Resolução CD/FNDE 6/2020 (subseção 3.1.6);

II) Com fulcro no art. 250, II, do RI TCU c/c o art. 4º, I, e o art. 7º, § 3º, da Resolução TCU 315/2020, e considerando as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito do tema prescrição - em especial no Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509 -, assim como as decisões já adotadas pelo TCU em casos concretos enfrentados à luz desses novos entendimentos firmados pelo STF (a exemplo dos Acórdãos 2381/2022-Plenário, 539/2023-Plenário, 10422/2022-1ª Câmara, 8757/2022-2ª Câmara e 2079/2023-2ª Câmara), determinar ao FNDE que, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, promova as seguintes medidas:

a) elabore e apresente estudos técnicos sobre os riscos iminentes de prescrição das prestações de contas do PNAE em todas as fases, sopesando o estoque já existente de prestação de contas em situação de “Aguardando Análise” e a capacidade atual de análise da autarquia, assim como prospecte cenários futuros que apontem riscos de prescrição de prestações de contas a serem recebidas, dada a atual capacidade de análise da autarquia e o volume anual de entrada de processos de contas (seção 4.1);

b) elabore e apresente análise de viabilidade de alternativas de gestão, com possíveis aprimoramentos necessários no modelo de prestação de contas para que os riscos identificados (resultado do subitem “a” acima) sejam mitigados, considerando todas alternativas que possam contribuir para o aumento da capacidade da entidade analisar tempestivamente essas prestações de contas, a exemplo de: b.1) mudança/racionalização no modelo atualmente adotado para a prestação de contas dos programas PNAE, Pnate e PDDE, altamente fragmentado, com mais de 16.000 processos autuados todo ano, identificando mudanças normativas e operacionais necessárias; b.2) ajustes de critérios no Malha Fina FNDE; b.3) revisão dos níveis de tolerância a risco atualmente adotados pelo Malha Fina FNDE; b.4) migração das prestações de contas para a Plataforma Transferegov.br; b.5) ajuste no quadro de pessoal mediante contratação de novos servidores; ou quaisquer outras medidas que venham a contribuir com a mitigação desses riscos (seção 4.1);

c) ponha em pauta, junto às instâncias colegiadas de governança da autarquia e à Casa Civil da Presidência da República e/ou ao Comitê Interministerial de Governança instituído pelo Decreto 9.207/2013 (alterado pelo Decreto 9.901/2019), as graves consequências materiais da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento das prestações em virtude do elevado nível do passivo de contas pendente de análise que se encontra a cargo do FNDE, inclusive com a possibilidade de responsabilização dos seus gestores, nos termos da Resolução TCU 344/2022, propondo soluções normativas e operacionais que almejem a solução dessa situação que, em boa medida, como apontado no relatório de auditoria, é resultado do modelo fragmentado de repasse dos programas suplementares operados anualmente por meio de transferência automática e cujas prestações de contas continuam sendo operadas de modo análogo à sistemática de convênio, totalmente dissociada da capacidade operacional do FNDE em dar tratamento eficaz e eficiente ao universo dessas prestações, mesmo diante da aplicação do modelo Malha Fina (seção 4.1);

d) analise as prestações de contas do PNAE que se encontram com risco iminente de prescrição, a exemplo da amostra analisada e documentada pela equipe de auditoria à peça 46 do processo, visando levantar o perfil dessas contas e a magnitude do problema, e, a partir de critérios que o FNDE entender pertinentes, definir estratégia de seleção e de atuação nessas prestações de contas (seção 4.2);

e) proceda ao levantamento das prestações de contas que já se encontram na Comissão de Tomada de Contas Especial (COTCE/Difin) aguardando primeira análise, bem como daquelas que já foram objeto de instauração de Tomadas de Contas Especial (TCE) e estão pendentes de encaminhamento ao

TCU, com a finalidade de se priorizar a instrução daqueles processos com valor de débito superior a R\$ 100.000,00, conforme estabelece os arts. 4º e 11 da IN TCU 71/2012 (com alterações promovidas pela IN TCU 76/2016) (seção 5.1);

f) defina estratégia e procedimentos para tramitação em bloco das prestações de contas na condição de “omissas” que encontram aguardando instrução pela COTCE/Difin, visando reduzir o volume de prestações represadas e cumprir o prazo previsto no art. 4º, I, § 1º, da IN TCU 71/2012 (com alterações promovidas pela IN TCU 76/2016) (seção 5.1);

g) proceda ao levantamento das prestações de contas que se encontram na situação “Decurso de Prazo por Notificação”, promovendo, para aquelas com risco eminente da ocorrência da prescrição de cinco anos ou da prescrição intercorrente para o exercício da pretensão punitiva e de ressarcimento, esforços de prioridade de análise no âmbito da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Cgpae/Dirae/FNDE) e/ou da Coordenação-Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas (Cgapc/Difin/FNDE), com a finalidade de encaminhá-las para a COTCE para a adoção das medidas de exceção cabíveis (seção 5.2);

h) dê conhecimento ao Tribunal, a cada 120 dias, sobre as providências adotadas e as eventuais limitações encontradas para viabilizar o cumprimento dos itens “a” a “g” desta determinação;

III) Com fulcro no art. 250, inciso III, do RI TCU c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, propõe-se recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que:

a) em atendimento às disposições contidas na cláusula quinta do Acordo de Cooperação Técnica FNDE-BB 46/2018, e nos apontamentos do Relatório AUDIT/FNDE 1/2020, formalize plano de ação junto ao Banco do Brasil, com cronograma de ações, prazos e responsáveis, no sentido de: a) promover a adequada implementação/disponibilização do Sistema BB Gestão Ágil junto à autarquia; b) realizar as adequações necessárias nos extratos das contas correntes específicas do PNAE de modo a contemplarem informações relativas às excepcionalidades previstas em normativos e acordos vigentes; c) adotar as medidas necessárias para a correção dos controles sobre as movimentações bancárias de recursos de que tratam as recomendações de n. 4, 6, 8 e 10 do Relatório AUDIT/FNDE 1/2021 (subseção 3.1.8);

b) viabilize suporte técnico da área de tecnologia da informação da autarquia à Difin e à Dirae nas solicitações, tratamento e análise dos leiautes dos arquivos das contas correntes do PNAE encaminhados pelo Banco do Brasil, nos testes de visualização e completude dos dados que serão regularmente carregados e no desenvolvimento de ferramenta que possibilite o acompanhamento em massa dos dados das contas correntes daquele programa (subseção 3.1.1);

c) torne mais clara e objetiva a definição do art. 7º, II, da Resolução CD/FNDE 6/2020, que versa sobre a complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, explicitando que, em respeito ao princípio da conta específica, os recursos do tesouro estadual e municipal eventualmente alocados ao PNAE com a finalidade de contrapartida, não devem ser creditados na conta específica do programa aberta pelo FNDE, mas sim em conta específica do ente aberta para esse fim (subseção 3.1.2);

d) avalie a pertinência da continuidade de uso do Cartão PNAE, sopesando os benefícios e as dificuldades enfrentadas pelas EEx que o aderiram e os pontos de aprimoramento necessários, assim como elabore e apresente alternativas de rastreabilidade das movimentações bancárias no caso em que a EEx opera o PNAE via descentralização e não tenha aderido à Conta Cartão PNAE (subseção 3.1.7);

e) crie mecanismos de alerta no SiGPC, ou em outro sistema adotado, que sinalizem aos gestores/áreas responsáveis, conforme o tempo decorrido desde a apresentação de novos documentos/informações por EEx em situação de inadimplência, o risco e/ou iminência da prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento, tanto a de cinco anos, quanto a intercorrente, previstas na Lei

9.873/1999, na forma aplicada pelo STF no RE 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na ADIN 5509 (seção 4.3);

IV) Com fulcro no art. 9º, II c/c o art. 10 da Resolução TCU 315/2020, dar ciência ao FNDE sobre as seguintes ocorrências apontadas pela auditoria:

a) possibilidade de responsabilização do(s) gestor(es) pela ocorrência, nos termos do art. 13, §§ 1º e 2º, da Resolução TCU 344/2022, considerando a gravidade e a materialidade dos fatos apontados nos capítulos 4 e 5 deste relatório, relacionados à elevada quantidade de prestações de contas do PNAE sujeitas à prescrição do exercício da pretensão punitiva e de ressarcimento (Seções 4.1, 4.2, 5.1 e 5.2);

b) ausência de inclusão de parte dos relatórios de monitoramento do PNAE no SiGPC, como subsídio à análise da prestação de contas do programa, em descumprimento ao art. 60, § 4º, da Resolução CD/FNDE 6/2020 (Seção 6.2);

V) Encaminhar cópia do relatório de auditoria, do voto e da deliberação que vier a ser proferida nestes autos ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, informando-lhe que a presente fiscalização atende à Solicitação formulada por meio da Proposta de Fiscalização (PFC) 178/2018 (TC 009.314/2021-0, Acórdão 2181/2021-TCU-Plenário);

VI) Encaminhar cópia do relatório de auditoria, do voto e da deliberação que vier a ser proferida nestes autos ao Fundo Nacional de Educação (FNDE) e à Controladoria-Geral da União (CGU), para conhecimento.

VII) Nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no item III com seus subitens (“a” a “e”);

VIII) Propõe-se, após realizadas as comunicações, restituir o processo à AudEducação para o seu arquivamento, nos termos do art. 169, II, do RI/TCU.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional realizada no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com o objetivo de avaliar se os controles internos são capazes de assegurar a conformidade da gestão financeira do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e de coibir eventuais desvios de recursos.

A fiscalização foi determinada pelo Acórdão 2.181/2021-Plenário, da minha relatoria, que apreciou Solicitação do Congresso Nacional para que esta Corte realizasse fiscalização sob a gestão e a transparência do PNAE.

O PNAE, anualmente, atende aproximadamente 40 milhões de estudantes em mais de 150 mil escolas. Em 2025, o orçamento estimado do programa é de R\$ 5,5 bilhões.

Tendo em vista sua relevância, materialidade e capilaridade, é imprescindível a existência de controles internos adequados para garantir a regular transferência, utilização e fiscalização dos recursos federais aplicados.

O FNDE, além de expedir resoluções, notas técnicas e orientações para funcionamento do programa, é o responsável pelas transferências de recursos, fiscalização e monitoramento da execução, bem como pela análise das prestações de contas e adoção de medidas administrativas para ressarcimento de prejuízos decorrentes de má gestão.

As Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as escolas federais que recebem os recursos e os executam são as Entidades Executoras (EExs) do PNAE. Caso o estado ou município opere o programa na modalidade descentralizada (ou escolarizada), os recursos financeiros são transferidos pela EEx para Unidades Executoras (UExs), que são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, vinculadas às escolas, responsáveis pela aquisição dos gêneros alimentícios. Esse modelo é mais observado nas redes estaduais de ensino, que possuem escolas espalhadas por todo o seu território.

Ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE) cabe o controle social do programa. Além de acompanhar a aquisição dos produtos, a qualidade e as condições higiênico-sanitárias da alimentação ofertada e acompanhar a execução financeira do programa, essa instituição deve emitir parecer conclusivo sobre as prestações de contas da EEx.

Com apoio das técnicas Matriz de Riscos e Controles e Mapa de Processos, a presente auditoria avaliou atividades críticas associadas à gestão financeira do PNAE, desde a avaliação dos requisitos para efetivação dos repasses até a adoção de medidas de exceção.

Passo a tratar dos achados de auditoria.

II

No que concerne ao **acompanhamento da movimentação financeira das contas correntes específicas do PNAE**, ainda predomina a organização manual dos procedimentos de controle, suscetível a erros humanos na análise dos dados ou no preenchimento de *checklist* existente. Ademais, o acompanhamento é limitado à amostra mensal de trinta contas correntes, dentre as mais de 300 mil contas específicas ativas).

O FNDE concorda que a capilaridade das verbas envolvidas no PNAE torna imperativa, para seu adequado controle, o acompanhamento automatizado das movimentações bancárias. Desde 2018, a Autarquia tem empreendido esforços nesse sentido, mas todos restaram frustrados. Em 2022,

nova solução para o acompanhamento em massa dos dados das contas correntes, denominada “Observatório de Extratos Bancários”, foi proposta pela área técnica às instâncias superiores.

Trata-se de enorme desafio, com a necessidade de fluxos e mecanismos de articulação com as áreas gestoras de todos os programas, com a Diretoria de Tecnologia e Inovação do FNDE e com instituições financeiras para o fornecimento de arquivos dos extratos bancários.

Nesse sentido, acolho a proposta de **determinação e recomendação formuladas pela equipe de auditoria, que tem por objetivo induzir o FNDE a desenvolver e utilizar método de acompanhamento remoto e contínuo, com foco em cruzamento de dados das movimentações bancárias dos recursos federais repassados à conta do PNAE.**

Tanto a Auditoria Interna do FNDE quanto o Tribunal identificaram movimentações irregulares nas contas específicas do programa, como créditos de recursos não provenientes do FNDE, depósito de contrapartida não obrigatória, movimentação dos recursos para outras contas do ente federado e débitos sem identificação dos beneficiários. São problemas recorrentes e de elevada materialidade, fartamente documentados nos processos de tomada de contas especial que são encaminhados ao TCU.

Entre 1º/1 e 31/3/2021, R\$ 15,5 milhões foram transferidos das contas específicas para outras contas e R\$ 1,4 milhões para contas de outros estados/municípios. Já o relatório AUDIT/FNDE 1/2021, evidenciou débitos e pagamentos de boletos sem identificação de beneficiários que ultrapassaram R\$ 10 milhões, no exercício de 2019.

Essas ocorrências são graves, mas não estão entre os itens constantes do *checklist* adotado pelos controles internos do FNDE.

Ademais, a ferramenta BB Gestão Ágil, decorrente do Acordo de Cooperação Técnica FNDE-BB 46, firmado em 2018, com o objetivo de melhorar a rastreabilidade das movimentações financeiras, ainda não estava disponibilizada para uso do FNDE ao término da auditoria e apresentava deficiências no detalhamento de lançamentos necessários ao exercício do controle.

Em que pese o Acordo não ter estipulado um prazo para implementação do sistema, é essencial que a alta gestão do FNDE tome medidas para apoiar as diretorias envolvidas no processo de comunicação e articulação com o Banco do Brasil.

Assim, acolho as propostas de determinar ao FNDE que desenvolva e aplique tipologia de cruzamento de dados com o objetivo de identificar e gerir as ocorrências irregulares verificadas, aperfeiçoe o *checklist* de controle e as orientações às entidades, bem como adote providências para melhorar o desenvolvimento do BB Gestão Ágil.

Outro achado relacionado às movimentações financeiras diz respeito à rastreabilidade dos recursos operados no modelo descentralizado, pois as contas correntes das unidades executoras (UEs) não são disponibilizadas pelo Banco do Brasil por meio dos arquivos do Sistema Repasses de Recursos de Programas de Governo.

Para mitigar tal problema, em 2018, foi implantada a Conta Cartão PNAE, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica FNDE-BB 47/2018. Com tal ferramenta, a utilização dos recursos pelas unidades executoras é feita via cartão magnético, com respeito aos limites estabelecidos pela EEx e total identificação das transações.

Em que pese contribuir fortemente para a rastreabilidade dos recursos, sua adoção pelas EEx não é obrigatória. Em razão de insuficiente divulgação, dificuldade de acesso à internet e cobrança de taxas pelas operadoras de maquininhas, até janeiro de 2023, apenas 139 EExs utilizavam a Conta Cartão PNAE para viabilizar o uso dos recursos pelas UEs (peça 45).

Assim, são pertinentes as propostas de **recomendação ao FNDE para que avalie os benefícios e as dificuldades enfrentadas pelas EEx que aderiram à Conta Cartão PNAE**, a fim de diagnosticar a viabilidade de continuidade da solução, os aprimoramentos necessários e alternativas de rastreabilidade das movimentações bancárias no modelo descentralizado.

III

Quanto à **suspensão dos repasses de recursos decorrente de irregularidades**, a equipe identificou que não estava ocorrendo quando não havia nutricionista responsável na EEx, contrariando a Resolução FNDE 6/2020. Em janeiro de 2023, de acordo com o Simec, 36% das entidades executoras tinham pendências ou ausência de cadastro de profissionais.

Para sanar tal problema, o FNDE estava construindo o SigPNAE – Módulo de Cadastro de Nutricionistas. Assim, pertinente determinar à Autarquia que envie informações sobre a conclusão e utilização do novo sistema.

IV

Sobre a **análise das prestações de contas**, a auditoria verificou que mesmo com a aplicação do modelo Malha Fina, a partir de 2022, permanece a situação crônica de elevadíssimo volume de processos sem movimentação e/ou análise conclusiva.

O Malha Fina abrangeu o passivo de prestações de contas dos programas PNAE, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE) referentes aos exercícios de 2011 a 2018 e instituiu análise automatizada dos processos com base em três pilares: curva ABC para definição dos valores mínimos (R\$ 80.000,00) e máximos (R\$ 1.000.000,00); trilhas de auditoria, que realizam testes objetivos para identificar possíveis irregularidades; e o Modelo Preditivo, que usa técnicas de mineração de dados e modelos estatísticos para identificar prestações de contas com probabilidade de causar danos ao Erário.

Como resultado, foram homologas 11.931 contas do PNAE ou 27% do total de prestações de contas relativas aos exercícios de 2011 a 2018 (44.386). Em conjunto, os processos aprovados representaram baixíssima materialidade, perfazendo apenas 3,6% do volume de recursos repassados.

Assim, o Malha Fina, em que pese constituir boa prática para análise automatizada das prestações de contas e importante ferramenta para identificação de irregularidades sistêmicas, não foi capaz de reduzir significativamente a criticidade e o gargalo enfrentado pelo FNDE na análise das prestações de contas, sendo necessárias avaliação de melhorias no modelo e estudo de alternativas para solucionar a elevada quantidade de prestações de contas a serem analisadas pelo FNDE.

Anualmente, o FNDE recebe cerca de 17 mil prestações de contas relativas aos programas PNAE, PNATE e PDDE. Apenas do PNAE, foram autuadas, em média, entre 2011 e 2018, 5.548 prestações de conta por ano. Desde então, não foram promovidas mudanças capazes de alterar esse cenário, que tem como principal causa o modelo fragmentado de repasse anual.

No TC 014.830/2021-3, de minha relatoria, o Tribunal vem acompanhando a regulamentação do procedimento informatizado de análise de prestação de contas desses programas e verificou que o cenário almejado será alcançado quando todas as transferências dos programas forem migradas para o TransfereGov, o que está previsto para ocorrer em 2031.

Paralelamente a esse processo, portanto, o FNDE deve lidar com o estoque de processos de prestação de contas não solucionadas pelo Malha Fina, averiguar possíveis melhorias no modelo e estudar alternativas para o modelo fragmentado de repasse dos programas suplementares executados anualmente por meio de transferência automática, cujas prestações de contas continuam sendo

operadas de modo análogo à sistemática de convênio, de forma dissociada da capacidade operacional de análise do Fundo.

A esse cenário foram acrescentados os desafios trazidos pela Resolução TCU 344/2022, relativa à prescrição da pretensão de ressarcimento. A auditoria identificou que grande parte das prestações de contas em tramitação no FNDE pode estar fulminada pelo instituto e não cumprirão os objetivos para os quais foram criadas. De 45.067 prestações de contas relativas a repasses realizados entre 2011 e 2021, 24.560 estavam aguardando análise há mais de 5 anos.

No que se refere especificamente à **instauração de tomadas de contas especiais**, em que pese haver eficácia no registro da inadimplência pelo FNDE, os trabalhos de campo observaram que, em apenas 35% os processos foram instaurados em prazo igual ou inferior a seis meses.

De 912 prestações de contas encaminhadas para a Coordenação de TCE (COTCE) entre 2011 e 2018, 549 (60%) haviam sido apresentadas para o FNDE há mais de cinco anos. Em 197 prestações de contas a COTCE não havia realizado uma primeira análise, sendo que 101 correspondiam a contas omissas, que, em tese, poderiam ser tratadas de forma mais célere, por não requererem maiores análises para instauração de TCE.

Do exposto nesta seção, julgo pertinentes as propostas de determinação e recomendação formuladas pela equipe de auditoria com o objetivo de melhorar o gerenciamento das prestações de contas do PNAE, bem como a realização de levantamentos dos processos encaminhadas à COTCE, priorizando a instrução daqueles com risco de prescrição, tendo em vista a possibilidade de os gestores serem responsabilizados, nos termos da Resolução TCU 344/2022.

Realizo os ajustes necessários em decorrência da recente IN TCU 98/2024, que fixou prazos para instauração de TCEs, atualizou o valor para dispensa de instauração (R\$ 120.000,00) e estabeleceu que se aplicam aos processos de tomada de contas especial, ainda que na fase interna, os marcos iniciais da prescrição da pretensão de ressarcimento, bem como os marcos interruptivos e suspensivos, previstos na Resolução-TCU 344/2022.

A norma criou o Banco de Arquivamento por Prescrição, no qual os órgãos repassadores devem realizar o cadastramento de processos administrativos ou tomadas de contas especial que ficaram paralisados por mais de cinco anos, onde serão provisoriamente arquivados por três anos, período após o qual devem ser considerados definitivamente arquivados.

Ainda instituiu importante Sistema de Prevenção à Prescrição, a partir do qual serão realizadas notificações acerca dos prazos prescricionais aos responsáveis pela análise das prestações de contas. Para os órgãos e entidades que não utilizam o Transferegov, o sistema exigirá a inserção obrigatória dos dados, a fim de assegurar que todas as informações necessárias para a prevenção da prescrição estejam disponíveis para análise e ação tempestiva.

Destaco, por fim, que a auditoria identificou boas práticas no FNDE, como o adequado controle sobre a suspensão de recursos nos casos em que as entidades estão inadimplentes ou apresentam problemas na constituição do conselho de alimentação escolar (CAE) e a realização de monitoramentos anuais (*in loco* e remoto), de forma contínua e com boa cobertura amostral, que incluem aplicação de questionários e checagens de aspectos relacionados à licitação, contratação, elaboração de cardápios, qualidade dos alimentos e disponibilidade de nutricionista, entre outros itens.

Diante de todo o exposto, considero que os encaminhamentos adotados na presente auditoria se somam a tantos outros esforços desta Casa para contribuir com o aperfeiçoamento da execução, fiscalização e controle de importante programa público para melhoria e ampliação dos serviços de educação disponibilizados à sociedade.



Feitas essas considerações, Voto para que o Tribunal adote e minuta de acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de abril de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 743/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.760/2022-1.
- 1.1. Apenso: 037.424/2021-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar os controles internos instituídos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação relacionados à gestão financeira do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias e com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, nos arts. 4º, VI, e 17, II, do Decreto 9.203/2017, e nos apontamentos do Relatório AUDIT/FNDE 1/2020:

9.1.1. defina as estruturas, ferramentas e processos de trabalho necessários ao desenvolvimento e à aplicação de método de acompanhamento remoto e contínuo das movimentações bancárias dos recursos da União repassados às contas específicas do PNAE, com foco em cruzamento de dados destinados a gerir o risco de ocorrência das inconformidades apontadas nas subseções 4.1.2 a 4.1.7 do relatório de auditoria, encaminhando, ao Tribunal, plano de ação com a relação detalhada das atividades, do cronograma (com prazos intermediários e finais), dos recursos físicos e financeiros necessários e das áreas responsáveis pelo cumprimento dessa medida;

9.1.2. incorpore ao método automatizado de acompanhamento das movimentações bancárias dos recursos do PNAE tipologias de cruzamentos de dados destinadas a gerir o risco de ocorrência das seguintes inconformidades:

9.1.2.1. créditos não provenientes do FNDE nas contas específicas do programa, em afronta às disposições do art. 2º c/c o art. 1º do Decreto 7.507/2011 e do art. 47, X, da Resolução CD/FNDE 6/2020;

9.1.2.2. transferências bancárias da conta específica do PNAE para outras contas do ente e para contas de outros entes, configurando o uso como “conta de passagem”, em afronta às disposições da cláusula segunda, alínea “b”, do TAC MPF-CGU-BB, e do art. 47, XXX, da Resolução CD/FNDE 6/2020, bem como à jurisprudência do TCU firmada nos Acórdãos 2.749/2011-Plenário e 794/2021-Plenário;

9.1.2.3. falta de identificação dos beneficiários dos débitos e pagamentos realizados nas contas específicas, mediante informação do CPF ou do CNPJ, em afronta às disposições do art. 2º, § 1º, do Decreto 7.507/2011 e das cláusulas segunda, alínea “e” e quarta, parágrafo sexto, do TAC MPF-CGU-BB;

9.1.2.4. não aplicação automática dos recursos, realização de transações em saque ou em cheque, e cobrança indevida de tarifas bancárias nas contas específicas, em afronta às disposições contidas no art. 2º, § 1º, do Decreto 7.507/2011 e nas cláusulas terceira, parágrafo sexto, e quarta, parágrafo sexto, do Acordo de Cooperação Técnica FNDE-BB;

9.1.2.5. abertura de contas correntes específicas em titularidade diversa da secretaria de estado ou distrital da educação (devendo estar registrada na natureza jurídica 102-3 – Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal) ou da prefeitura municipal (devendo estar registrada na natureza

jurídica 103-1 – Órgão Público do Poder Executivo Municipal), em afronta à disposição do art. 47, XI, da Resolução CD/FNDE 6/2020 (subseção 3.1.6);

9.1.3. determinar ao FNDE, em relação ao estoque de prestação de contas do PNAE, que, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, promova as seguintes medidas considerando as disposições da Resolução TCU 344/2022 e da IN TCU 98/2024:

9.1.3.1. efetue levantamento das prestações de contas e tomadas de contas especiais passíveis de inclusão no Banco de Arquivamento por Prescrição e adote as medidas previstas na IN TCU 98/2024 para os referidos processos;

9.1.3.2. em relação aos processos de prestação de contas e tomadas de contas especiais que não se enquadram nos requisitos para inclusão no Banco de Arquivamento por Prescrição, elabore estudos técnicos sobre os riscos iminentes de prescrição e priorize a análise e encaminhamento dos processos ao TCU, se for o caso, tendo em vista que os gestores podem ser responsabilizados por darem causa à prescrição da pretensão de ressarcimento, nos termos da Resolução TCU 344/2022 e da IN TCU 98/2024;

9.1.3.3. elabore e apresente análise de viabilidade de alternativas de gestão, com possíveis aprimoramentos do modelo de prestação de contas, considerando medidas que possam contribuir para o aumento da capacidade da entidade analisar tempestivamente as prestações de contas e cumprir os prazos previsto na IN TCU 98/2024 para instauração de tomadas de contas especiais, a exemplo de: mudança/racionalização no modelo atualmente adotado para a prestação de contas dos programas PNAE, Pnate e PDDE e ajustes de critérios do Malha Fina FNDE, de forma embasada e justificada;

9.1.3.4. adote medidas junto às instâncias colegiadas de governança da autarquia e à Casa Civil da Presidência da República e/ou ao Comitê Interministerial de Governança instituído pelo Decreto 9.207/2013 (alterado pelo Decreto 9.901/2019), com o objetivo de propor soluções normativas e operacionais para solução da situação enfrentada pelo FNDE quanto à criticidade da quantidade de prestações de contas em estoque e apresentadas anualmente, considerando os prejuízos advindos da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, bem como possível responsabilização dos gestores, nos termos da Resolução TCU 344/2022 e da IN TCU 98/2024;

9.1.3.5. proceda ao levantamento das prestações de contas que já se encontram na Comissão de Tomada de Contas Especial (COTCE/Difin) aguardando primeira análise, bem como daquelas que já foram objeto de instauração de Tomadas de Contas Especial (TCE) e estão pendentes de encaminhamento ao TCU, com a finalidade de priorizar a instrução daqueles processos com risco de prescrição e cumprir os prazos de encaminhamento ao TCU previstos na IN 98/2024;

9.1.3.6. defina estratégia e procedimentos para tramitação em bloco das prestações de contas na condição de “omissas” que encontram aguardando instrução pela COTCE/Difin, visando reduzir o volume de prestações represadas e cumprir o prazo de análise e encaminhamento previsto na IN TCU 98/2024;

9.1.3.7. proceda ao levantamento das prestações de contas que se encontram na situação “Decurso de Prazo por Notificação”, promovendo, para aquelas com risco iminente da ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, prioridade de análise no âmbito da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Cgpae/Dirae/FNDE) e/ou da Coordenação-Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas (Cgapc/Difin/FNDE);

9.1.3.8. adote providências para inserir no Sistema de Prevenção de Prescrição criado pela IN TCU 98/2024 as informações previstas no § 1º do artigo 11 da norma para os repasses não cadastrados na plataforma Transferegov, observando as orientações exaradas pelo Tribunal;

9.1.3.9. dê conhecimento ao Tribunal, a cada 120 dias, sobre as providências adotadas e as eventuais limitações encontradas para viabilizar o cumprimento dos itens “9.1.3.1” a “9.1.3.8”;

9.2. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que:

9.2.1. em atendimento às disposições contidas na cláusula quinta do Acordo de Cooperação Técnica FNDE-BB 46/2018, e nos apontamentos do Relatório AUDIT/FNDE 1/2020, formalize plano de ação junto ao Banco do Brasil, com cronograma de ações, prazos e responsáveis, no sentido de: a) promover a adequada implementação/disponibilização do Sistema BB Gestão Ágil junto à autarquia; b) realizar as adequações necessárias nos extratos das contas correntes específicas do PNAE de modo a prevenir

informações relativas às excepcionalidades previstas em normativos e acordos vigentes; c) adotar as medidas necessárias para a correção dos controles sobre as movimentações bancárias de recursos de que tratam as recomendações de n. 4, 6, 8 e 10 do Relatório AUDIT/FNDE 1/2021 (subseção 3.1.8);

9.2.2. viabilize suporte técnico da área de tecnologia da informação da autarquia à Dfin e à Dirae nas solicitações, tratamento e análise dos leiautes dos arquivos das contas correntes do PNAE encaminhados pelo Banco do Brasil, nos testes de visualização e completude dos dados que serão regularmente carregados e no desenvolvimento de ferramenta que possibilite o acompanhamento em massa dos dados das contas correntes daquele programa;

9.2.3. torne mais clara e objetiva a definição do art. 7º, II, da Resolução CD/FNDE 6/2020, que versa sobre a complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, explicitando que, em respeito ao princípio da conta específica, os recursos do tesouro estadual e municipal eventualmente alocados ao PNAE com a finalidade de contrapartida, não devem ser creditados na conta específica do programa aberta pelo FNDE, mas sim em conta específica do ente aberta para esse fim;

9.2.4. avalie a pertinência da continuidade de uso do Cartão PNAE, sopesando os benefícios e as dificuldades enfrentadas pelas EEx que o aderiram e os pontos de aprimoramento necessários, assim como elabore e apresente alternativas de rastreabilidade das movimentações bancárias no caso em que a EEx opera o PNAE via descentralização e não tenha aderido à Conta Cartão PNAE;

9.2.5. crie mecanismos de alerta no SiGPC, ou em outro sistema adotado, que sinalizem aos gestores/áreas responsáveis, conforme o tempo decorrido desde a apresentação de novos documentos/informações por EEx em situação de inadimplência, o risco e/ou iminência da prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento, considerando as disposições da Resolução TCU 344/2022;

9.3. dar ciência ao FNDE sobre as seguintes ocorrências:

9.3.1. possibilidade de responsabilização do(s) gestor(es) pela ocorrência da prescrição, nos termos do art. 13, §§ 1º e 2º, da Resolução TCU 344/2022, considerando a gravidade e a materialidade dos fatos apontados nos capítulos 4 e 5 do relatório de auditoria, relacionados à elevada quantidade de prestações de contas do PNAE sujeitas à prescrição;

9.3.2. ausência de inclusão de parte dos relatórios de monitoramento do PNAE no SiGPC, como subsídio à análise da prestação de contas do programa, em descumprimento ao art. 60, § 4º, da Resolução CD/FNDE 6/2020 (Seção 6.2);

9.4. dar ciência desta deliberação ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, informando-lhe que a presente fiscalização atende à Solicitação formulada por meio da Proposta de Fiscalização (PFC) 178/2018 (TC 009.314/2021-0, Acórdão 2181/2021-TCU-Plenário); ao Fundo Nacional de Educação (FNDE) e à Controladoria-Geral da União (CGU), para conhecimento.

9.5. ordenar à Secretaria-Geral de Controle Externo que monitore as recomendações contidas no item 9.2. deste acórdão.

10. Ata nº 10/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0743-10/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral