

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 005.260/2022-1

Apenso: TC 007.166/2022-2, TC 007.282/2022-2, TC 004.804/2022-8, TC 005.287/2022-7, TC 007.792/2022-0, TC 006.666/2022-1.

Natureza: Representação.

Órgãos/Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação.

Representantes: Subprocuradores-Gerais do MPTCU Lucas Rocha Furtado e Paulo Soares Bugarin; e Deputados Federais Ubirajara do Pindaré Almeida Sousa (PSB/MA), Denis Anderson da Rocha Bezerra (PSB/CE), Vilson Luiz da Silva (PSB/MG), Milton Coelho da Silva Neto (PSB/MA), Ricardo Augusto Machado da Silva (PSB/SP), Rafael Huete da Motta (PSB/RN), Marcelo Ribeiro Freixo (PSB/RJ), João Batista Conti (PSB/ES), Lídice da Mata e Souza (PSB/BA), Tabata Cláudia Amaral de Pontes (PSB/SP), Danilo Jorge de Barros Cabral (PSB/PE), Aliel Machado Bark (PSB/PR), Alessandro Lucciola Molon (PSB/RJ), Sâmia de Souza Bonfim (PSOL/SP), Fernanda Melchionna e Silva (PSOL/RS), Ivan Valente (PSOL/SP), Viviane da Costa Reis (PSOL/PA), Áurea Carolina de Freitas e Silva (PSOL/MG), Luiza Erundina de Sousa (PSOL/SP), Glauber de Medeiros Braga (PSOL/RJ), Talíria Petrone Soares (PSOL/RJ) e Luciane Cavalcante da Silva (PSOL/SP).

Responsáveis: Gabriel Medeiros Vilar (041.080.851-24); Marcelo Lopes da Ponte (773.886.743-49).

Representação legal: Laura Guedes de Souza (48769/OAB-DF); Daniel Gustavo Santos Roque (311195/OAB-SP).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. FNDE. DIRECIONAMENTO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA DETERMINADOS ENTES FEDERADOS. APROVAÇÃO DE TERMO DE COMPROMISSO COM CLÁUSULA SUSPENSIVA. INDEVIDA PRIORIZAÇÃO DE OBRAS NOVAS. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA. AUDIÊNCIA DE DOIS GESTORES DO FNDE EM PROCESSO APARTADO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da AudEducação (peça 108), que contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 109-110), transcrita a seguir.

“Introdução

Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Despacho de 4/4/2022 do Min. Walton Alencar Rodrigues no TC 005.260/2022-1 (peça 9), foi realizada inspeção no Ministério da Educação (MEC) e no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no período compreendido entre 7/4/2022 e 10/6/2022.

Visão geral do objeto

O Ministério da Educação lançou em 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constituído de instrumentos de avaliação e implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação.

Um dos Programas Estratégicos do mencionado Plano foi o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso), instituído pelo Decreto 6.094, de 24/4/2007, que trata da conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica, conforme estabelecido em seu art. 1º.

O art. 2º do Decreto 6.094/2007 elenca 28 diretrizes para incremento do ensino nacional, por meio do compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

A adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é realizada mediante a assinatura voluntária de um Termo de Adesão, que permite a prestação, pela União, mediante assistência técnica e financeira, de apoio suplementar e voluntário às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados, sendo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), suas possibilidades de incremento e a capacidade financeira do ente apoiado os critérios de prioridade de atendimento a serem avaliados pela União.

Consta do § 5º do art. 8º do Decreto 6.094/2007 que, quando couber, o apoio da União será realizado mediante elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), que se trata de um conjunto de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes.

O PAR constitui-se, desde 2007, como a principal ferramenta de orientação das ações educacionais desenvolvidas pelo MEC, sendo um instrumento de planejamento plurianual, com ciclos que abrangem o período de quatro anos.

As ações previstas no PAR são realizadas de duas formas distintas: por meio de assistência técnica ou através de assistência financeira, conforme disposto no art. 8º, § 1º, do Decreto 6.094/2007. A assistência técnica é formalizada por meio de Termo de Cooperação Técnica e não há repasse de recursos financeiros, apenas são disponibilizados bens e/ou serviços necessários à implementação das ações (como, por exemplo, equipamentos de laboratório, das salas de recursos multifuncionais, livros e outros materiais pedagógicos, vagas em cursos de formação etc.). Nesses casos, o FNDE realiza pregões nacionais, compra os equipamentos e distribui às escolas, segundo os critérios do programa.

Já a assistência financeira trata da transferência de recursos do FNDE ao estado ou município para realizações das ações acordadas. Inicialmente, o repasse dos recursos se dava por meio de termo de convênio ou de cooperação, conforme previsto no art. 10, caput, do Decreto 6.094/2007.

A partir da promulgação da Lei 12.695, de 25/7/2012, houve autorização para a transferência de recursos, “com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato”, com execução pelo FNDE e condicionada ao cumprimento de Termo de Compromisso, conforme disposto no art. 4º do normativo.

O art. 1º da Lei 12.695/2012 estabelece que o apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos estados, do Distrito Federal e dos municípios deve ser feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas.

Assim, a transferência voluntária de recursos do MEC e do FNDE aos entes subnacionais tem como orientador o PAR.

A Resolução CD/FNDE 3, de 29/4/2020, estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e Distrito Federal, no âmbito do terceiro ciclo do PAR (2017-2020).

A Resolução CD/FNDE 4, de 4/5/2020, estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e Distrito Federal, no âmbito do quarto ciclo do PAR (2021-2024).

O objeto do presente trabalho foram as transferências voluntárias realizadas pelo MEC e pelo FNDE para os entes federados, por meio do PAR, considerando as denúncias veiculadas na mídia a respeito de suposto esquema existente no Ministério com o objetivo de favorecer indevidamente agentes privados e aliados políticos com recursos públicos, por meio da destinação dos recursos do órgão para determinados municípios sem a observância do princípio da impessoalidade e de critérios objetivos definidos.

Objetivo e questões de auditoria

A presente ação de controle teve por objetivo apurar, mediante inspeção, eventuais irregularidades relativas a interferência indevida de agentes privados na gestão das transferências voluntárias do MEC e do FNDE, buscando identificar possíveis riscos de direcionamento dos recursos em desrespeito a critérios técnicos utilizados para apoio aos estados e aos municípios, seja em decorrência do favorecimento de entes federados menos necessitados em detrimento de outros mediante a adoção de critérios políticos ou como resultado da atuação de terceiros, não pertencentes aos quadros do MEC e FNDE, como intermediadores com facilidade de acesso à Pasta e à Autarquia e com influência para priorizar a liberação de recursos a determinados entes federados.

As denúncias veiculadas nos jornais davam conta que a suposta interferência de agentes privados na destinação dos recursos públicos havia se dado durante a gestão do então Ministro da Educação, Sr. Milton Ribeiro, principalmente em questões relacionadas a obras.

Assim, inicialmente, os trabalhos realizados tiveram como objeto as transferências voluntárias de recursos do MEC e do FNDE relacionadas a obras, no período de julho de 2020 a março de 2022.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

Questão 1: Os critérios definidos para a priorização dos repasses dos recursos do FNDE a estados e municípios, no âmbito do PAR, estão embasados em elementos técnicos e não deixam margem para ingerências de terceiros, no sentido de violar a priorização definida com base nesses critérios?

Questão 2: É possível identificar relação entre as reuniões realizadas no MEC e FNDE, com a participação de terceiros, com a violação da priorização previamente definida ou com o direcionamento indevido de recursos a entes federados?

No decorrer do trabalho, foram autuados novos processos neste Tribunal (TC 007.166/2022-2 e TC 007.792/2022-0), nos quais foi solicitada a apuração de supostas irregularidades relacionadas à atuação do consultor externo do FNDE Sr. Darwin Einstein Arruda Nogueira Lima. Ambos foram pensados a estes autos conforme proposta da unidade técnica.

Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009).

Para alcançar o objetivo desta inspeção e verificar eventuais irregularidades relativas à interferência indevida de agentes privados na gestão das transferências voluntárias do MEC e do FNDE, foram buscadas as informações relativas a reuniões de autoridades da Pasta e da Autarquia que tiveram a participação de servidores e agentes privados denunciados nas matérias jornalísticas, especialmente o Sr. Gilmar dos Santos, o Sr. Arilton Moura e a Sra. Nely Carneiro da Veiga Jardim.

A agenda do então Ministro da Educação, Sr. Milton Ribeiro, dos anos de 2020 a 2022, foi obtida diretamente no sítio eletrônico do MEC (peça 58, arquivos juntados em itens não digitalizáveis). Já as agendas das autoridades do FNDE não estavam disponibilizadas no sítio eletrônico da Autarquia. Assim, foi necessário solicitar as informações relativas às reuniões das autoridades do FNDE, com a participação dos agentes privados mencionados, diretamente à Autarquia, para posterior tratamento e análise para destacar quais municípios tiveram representantes que participaram de eventos que contaram com a presença dos agentes mencionados nas denúncias.

Além disso, foram utilizados elementos constantes de audiências realizadas pelo Senado Federal, nas quais foram colhidos depoimentos de servidores do FNDE e de representantes municipais que participaram de encontros em que estavam presentes os agentes denunciados.

Concomitantemente, buscou-se, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), a execução orçamentária do FNDE, nos exercícios de 2020 a 2022 (peça 58, arquivo juntado em itens não digitalizáveis). Em seguida, foi realizado cruzamento de dados entre as datas das reuniões feitas no MEC e no FNDE, nas quais houve participação de servidores e agentes privados denunciados pela mídia e mencionados nas audiências conduzidas pelo Congresso Nacional, e a liberação de recursos para entes federados que tiveram representantes nesses encontros, a fim de verificar possível relação entre esses atos.

Adicionalmente, foram realizadas reuniões entre a equipe de fiscalização e os servidores do FNDE responsáveis pela gestão das transferências de recursos para os entes federados, por meio do PAR.

Além disso, foi feita análise documental sobre as respostas recebidas em decorrência de ofícios enviados aos gestores solicitando informações acerca do assunto tratado no trabalho, bem como foi realizada revisão da legislação pertinente à matéria.

Ademais, foi realizada pesquisa de informações no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), que é o sistema informatizado por meio do qual é feita a gestão dos processos utilizados para transferir os recursos e prestar assistência técnica aos entes federados, por meio do PAR.

Os procedimentos descritos constam da matriz de planejamento elaborada pela equipe, além da matriz de achados (Apêndice A) e da matriz de responsabilização (Apêndice B), que foram feitas a partir dos resultados obtidos com a execução do trabalho. Com base nas informações levantadas por meio desses procedimentos, buscou-se obter evidências suficientes para verificar possível ingerência indevida de agentes privados na destinação de recursos públicos, bem como os critérios utilizados para repasse desses valores.

Convém registrar que o relatório disposto à peça 81 destes autos foi elaborado inicialmente com a pretensão de ser o relatório definitivo da equipe de inspeção, uma vez que se defendeu,

naquela ocasião, que a submissão do relatório a comentários dos gestores poderia acarretar implicações negativas da dilação do prazo para apreciação no mérito pelo Tribunal, conforme registros feitos no pronunciamento que avaliou o relatório (peça 82).

Todavia, em exame ao mencionado relatório de fiscalização, o Esmo. Min. Walton Alencar Rodrigues exarou despacho no qual discordou dessa conclusão e determinou o envio do relatório a comentários dos gestores (peça 87). Em obediência ao que fora determinado, foram colhidos os comentários dos gestores conforme documentos acostados às peças 94 a 98.

Dessa forma, o presente relatório trata da versão definitiva do relatório da inspeção, na qual os comentários dos gestores já estão analisados, conforme tópicos específicos que foram criados para cada um dos achados. As modificações que se entendeu necessárias já estão reproduzidas no texto do corpo de cada achado. Nesse sentido, apenas as propostas de encaminhamentos que se entendeu necessárias após a análise dos comentários é que constam do presente relatório.

Limitações inerentes à fiscalização

As denúncias que deram origem ao presente trabalho dizem respeito a suposto esquema existente no MEC para favorecer agentes privados e aliados políticos com recursos públicos, por meio do qual pastores utilizariam suas relações pessoais com gestores do Ministério e do FNDE como meio de obter vantagens indevidas de gestores municipais, a partir de suposta influência na destinação dos recursos do órgão.

Segundo os fatos denunciados, os pastores solicitavam, como vantagens indevidas para o narrado direcionamento indevido de recursos, pagamentos em dinheiro, doações para igrejas e, até mesmo, pagamentos em barras de ouro.

De início, restou claro que haveria sérias dificuldades para que fossem obtidas evidências que comprovassem o recebimento pelos pastores das supostas vantagens indevidas denunciadas. Isso decorre das limitações inerentes aos instrumentos disponíveis para cumprimento das competências desta Corte de Contas, considerando que, para comprovação do pagamento e do recebimento de tais vantagens pecuniárias, faz-se necessária a comprovação do trânsito de valores ou bens entre as partes, o que só é possível aferir mediante investigações que envolvam quebras de sigilo bancário e fiscal, entre outros procedimentos, os quais não se encontram à disposição do TCU.

Nas denúncias que deram origem a esta inspeção, foi informado que os supostos pedidos de vantagens indevidas pelos pastores aos representantes municipais ocorriam em reuniões e eventos que, em muitos casos, contavam com a participação de servidores do MEC ou do FNDE.

Segundo os denunciantes, alguns desses encontros ocorriam nas dependências do Ministério ou da Autarquia. Contudo, outras reuniões teriam ocorrido de maneira informal, em ambientes privados, a exemplo de restaurantes e hotéis.

Sobre as reuniões ocorridas no MEC, foi possível obter as agendas no sítio eletrônico do Ministério (peça 58, arquivos juntados em itens não digitalizáveis). Porém, no que se refere ao FNDE, essas informações não estavam disponíveis diretamente no sítio eletrônico da Autarquia e, por isso, foi necessário pedir esses dados diretamente à entidade. Assim, outra limitação ao trabalho diz respeito à fragilidade no que se refere à fidedignidade das informações recebidas, considerando que esse foi o ponto de partida para o início da verificação de possível relação entre as reuniões realizadas e a liberação de recursos para os entes federados.

Ainda no que se refere às reuniões denunciadas, outra limitação diz respeito aos encontros que teriam ocorrido fora das dependências do MEC e do FNDE. Caso o suposto esquema de vantagens realmente tenha existido, não é difícil prever que muitos dos acertos entre as partes

tenham acontecido em ambientes particulares, o que impossibilita o acesso aos dados dos participantes desses eventuais encontros.

Para executar os procedimentos previstos, foram solicitados acessos aos módulos do Simec (PAR3, PAR4 e OBRAS 2.0), bem como cópia das respectivas bases de dados. No que tange às limitações verificadas na execução do trabalho, no âmbito das bases de dados, cumpre destacar que algumas tabelas estavam sem registros na primeira disponibilização feita pelo MEC. Dados o tamanho da base (grande número tabelas e de registros) e problemas técnicos que não foram corrigidos até o fim do prazo estipulado para o trabalho, não foi possível realizar consultas globais diretamente na base de dados para detectar possíveis indícios de irregularidades relativos à mudança indevida de situação das obras ou à atuação de consultor referente à análise e movimentação de processos de obras atinentes a municípios que contrataram empresa de propriedade deste mesmo consultor. A equipe se limitou a realizar pesquisas pontuais, utilizando o módulo Obras 2.0 (versão web), obra por obra, para analisar os dados e identificar evidências.

Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 1,3 bilhão, conforme parâmetros definidos pela Portaria-TCU 222, de 10/10/2003, que aprova critérios para cálculo e registro do volume de recursos fiscalizados (VRF) nos processos de fiscalização do Tribunal e estabelece que, no presente trabalho, deve ser considerado o montante empenhado no período abrangido pelos exames.

Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a expectativa de controle sobre o montante de recursos federais transferidos voluntariamente pelo MEC e pelo FNDE, por meio do PAR, uma vez que foram levantadas informações sobre os critérios de distribuição desses recursos, para verificar se haveria indícios de destinação desses recursos de forma desarrazoada e sem a devida motivação, bem como a melhoria na gestão do Ministério e da Autarquia, no que se refere condução desse processo de trabalho.

Processos conexos

Outros dois processos autuados no TCU tratam da mesma matéria apreciada por meio da presente representação e, por isso, foram apensados a estes autos: a denúncia tratada no TC 005.287/2022-7 e a representação tratada no TC 004.804/2022-8.

No TC 007.166/2022-2 e no TC 007.792/2022-0, foi solicitada a apuração de supostas irregularidades relacionadas à atuação do consultor externo do FNDE Sr. Darwin Einstein Arruda Nogueira Lima. O assunto foi tratado na presente inspeção e os referidos processos já se encontram apensados a estes autos.

Outro processo conexo a esta inspeção é a representação autuada por meio do TC 006.666/2022-1, na qual o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU) aponta a prática reiterada do FNDE de realizar empenhos irrisórios para a construção de escolas, em diversos municípios, sem a correspondente previsão orçamentária para execução da totalidade das obras – sistemática denominada “escolas fake” pelos meios de comunicação que divulgaram a matéria.

Há também o TC 007.282/2022-2, já apensado a estes autos, no qual também foram apontadas possíveis influências indevidas na distribuição de recursos do FNDE.

Conforme se pode observar, os seis processos listados acima já estão apensados a estes autos. Há, todavia, mais um processo conexo, ainda em fase de instrução pela unidade técnica, que tem conexão com o tema tratado nestes autos. É o TC 008.538/2022-0, que trata de uma auditoria operacional com objetivo de avaliar a estrutura de governança do MEC e do FNDE. Esse processo

decorreu de comunicação ao Plenário proferido pelo Min. Vital do Rêgo, na ocasião em que surgiam as notícias que motivaram a inspeção determinada nestes autos. Portanto, embora a auditoria tenha uma abordagem mais ampla do que a adotada nesta representação, a causa que motivou ambas é a mesma, sendo natural que alguns temas tratados nesta representação sejam retomados no relatório da auditoria a ser elaborado.

Contextualização

Esta inspeção foi determinada no âmbito de processo de representação autuado em decorrência de supostas irregularidades atinentes à liberação de recursos por parte do MEC e do FNDE.

Foram veiculadas reportagens em meios de comunicação de grande alcance que noticiaram haver esquema destinado a favorecer agentes privados e aliados políticos com recursos públicos, por meio do qual os pastores Gilmar dos Santos e Arilton Moura intermediavam possível liberação de recursos para municípios, em detrimento ao atendimento de critérios técnicos preestabelecidos.

Outras reportagens se sucederam com a indicação de outras pessoas não componentes do quadro de servidores do MEC nem do FNDE que supostamente participariam da indicação indevida de recursos da Pasta, a exemplo da Sra. Nely Carneiro da Veiga Jardim.

A partir da divulgação dessas notícias, o assunto foi trazido ao TCU por meio de denúncia (TC 005.287/2022-7) e representações (TC 004.804/2022-8 e este TC 005.260/2022-1), as quais solicitaram a atuação desta Corte de Contas para apuração dos fatos narrados.

Diante da gravidade dos fatos narrados, por meio de despacho datado de 4/4/2020, o Ministro Walton Alencar entendeu necessária a realização desta inspeção para apuração de irregularidades na gestão das transferências voluntárias do MEC e do FNDE, quanto à interferência indevida de agentes privados na liberação de recursos públicos na área da educação (peça 9).

Convém registrar que, após a conclusão do relatório acostado à peça 81, o Ministro Relator, em despacho à peça 87, determinou o seu envio para comentários dos gestores do MEC e do FNDE a fim de se manifestarem acerca das recomendações e determinações então propostas.

Nesse sentido, foram colhidas as manifestações dos gestores conforme documento à peça 98 e foram adicionados ao presente relatório subtópicos específicos no corpo de cada um dos achados para registrar o resumo dos comentários apresentados e as análises da equipe de inspeção.

Achados de auditoria

Nas diversas reportagens publicadas sobre o assunto, foi noticiado que, em regra, os pastores Gilmar dos Santos e Arilton Moura participavam de reuniões e eventos com representantes de municípios (como, por exemplo, prefeitos, vice-prefeitos, deputados e secretários de educação) e com representantes do MEC e/ou do FNDE e solicitavam vantagens indevidas para auxiliar na liberação de recursos da Pasta para as municipalidades.

Dessa forma, foram levantados os dados de reuniões realizadas no âmbito do MEC e do FNDE com a participação dos pastores Gilmar dos Santos e Arilton Moura e da Sra. Nely Carneiro da Veiga Jardim, todos não integrantes do quadro de servidores do Órgão nem da Autarquia, bem como os dados referentes à liberação de empenhos e/ou pagamentos destinados a municípios que tenham participado das respectivas reuniões, a fim de verificar possível relação entre esses atos.

Deve-se ressaltar que as possíveis irregularidades noticiadas indicaram que esses encontros com a participação dos agentes privados denunciados aconteciam também em locais fora das dependências do MEC e do FNDE, a exemplo de hotéis, restaurantes e nas próprias

municipalidades. Assim, não foi possível ter acesso aos dados referentes a esses encontros informais, o que foi colocado como limitação à execução deste trabalho.

De posse dos dados das reuniões realizadas no MEC e no FNDE, foi realizado o cruzamento com os dados relativos à execução orçamentária e financeira da Autarquia, cujo resultado não permitiu concluir pela existência de um padrão de atuação ou por uma possível correlação entre as reuniões ocorridas e a liberação de recursos para os municípios.

As informações disponíveis demonstraram que a liberação de empenhos e/ou pagamentos para as municipalidades participantes das reuniões com os agentes privados ocorreu em períodos diversos após a realização dos encontros, com a destinação de recursos em datas dispersas.

Assim, foi verificada a liberação de recursos em datas muito próximas às reuniões realizadas, mas foi observada também a destinação de valores em datas distantes dos encontros ocorridos no MEC e/ou no FNDE, não sendo possível verificar uma relação direta entre os eventos.

Como exemplo de proximidade de datas entre reunião e liberação de empenhos, pode-se mencionar o caso do Município de Guataparará/SP, cujos representantes, no caso o prefeito e o secretário municipal da Educação, participaram de reunião no MEC com a presença dos pastores Gilmar dos Santos e Arilton Moura e da Sra. Nely Carneiro da Veiga Jardim, no dia 23/12/2020, e no dia seguinte – 24/12/2020 – houve o empenho de R\$ 3 milhões para a municipalidade fracionado em três empenhos de R\$ 1 milhão cada (2020.NE.153173.15253.655039, 2020.NE.153173.15253.655040 e 2020.NE.153173.15253.655041), relacionados ao plano interno de infraestrutura escolar para construção de unidade urbana.

Outro exemplo no qual ocorreu a proximidade de datas entre reunião e liberação de empenho foi no Município de Buritis/MG, cujos representantes, no caso o prefeito e vereadora do município, participaram de reunião no MEC com a presença do pastor Arilton Moura e da Sra. Nely Carneiro da Veiga Jardim, no dia 24/11/2021, e dezesseis dias depois – no dia 10/12/2021 – houve o empenho de R\$ 200.000,00 (2021.NE.153173.15253.652625), relacionado ao plano interno de infraestrutura escolar para construção de quadra e coberturas.

Também com relação ao Município de Bom Lugar/MA observou-se liberação de empenho, pouco tempo depois de visita de cortesia feita pela prefeita municipal ao Ministro da Educação, na companhia do pastor Arilton Moura. O município, que no ano de 2021 já havia recebido três empenhos de valor total de R\$ 690.000,00 (2021.NE.153173.15253.651308, 2021.NE.153173.15253.654430 e 2021.NE.153173.15253.655245), para obras cujos valores somados montam R\$ 19.571.269,90, foi beneficiado com um novo empenho em 4/3/2022, de R\$ 200.000,00 (2022.NE.153173.15253.650045), referente a obra de R\$ 1.903.216,37, dezesseis dias após a visita, ocorrida no MEC em 16/2/2022.

Os três municípios acima foram mencionados nas reportagens que denunciaram o suposto esquema de direcionamento indevido de recursos da área educacional.

Veja-se ainda que, quando se leva em conta as reuniões do Ministro e dirigentes do MEC nas quais consta a participação dos pastores, ainda que sem a presença de prefeitos dos entes beneficiários, há aumento de situações de proximidade temporal entre os encontros e a liberação de empenhos, inclusive com coincidência de datas, como nos casos dos Municípios de Centro Novo/MA e Amapá do Maranhão/MA, mencionados nas reportagens como possíveis favorecidos pela atuação dos pastores, que receberam empenhos de R\$ 300.000,00 cada um (2021.NE.153173.15253.650689 e 2021.NE.153173.15253.650687, respectivamente), em 18/8/2021, dia em que o pastor Arilton Moura participou de reunião no MEC com o Ministro.

Como exemplo de proximidade de datas entre reunião e realização de pagamento, verificou-se que o prefeito do Município de Novo Repartimento/PA participou de reunião no MEC, no dia 8/12/2020, e no dia seguinte – 9/12/2020 – houve o pagamento no valor de R\$ 732.454,50 (2020.OB.153173.15253.824543), referente à aquisição de mobiliário.

Outro exemplo no qual ocorreu a proximidade de datas entre reunião e realização de pagamentos foi no Município de Goiânia/GO, cujo representante participou de reunião no MEC com a presença do pastor Arilton Moura, no dia 3/8/2021, e nove dias depois – em 12/8/2021 – houve um pagamento no valor de R\$ 6.246.420,00 (2021.OB.153173.15253.814834) e outro no valor de R\$ 55.580,00 (2021.OB.153173.15253.814835), referentes à aquisição de veículos para o transporte escolar.

Por outro lado, foram observadas a liberação de empenhos e a execução de pagamentos para municípios que participaram dos referidos encontros em datas distantes das reuniões realizadas.

Por exemplo, nos seguintes casos a liberação de empenhos ocorreu mais de um ano após as reuniões das quais se teve ciência: a) Município de Lavras/MG: reunião em 5/11/2020 e empenho no valor de R\$ 310.165,00 em 8/12/2021 (2021.NE.153173.15253.630518); b) Município de Novo Repartimento/PA: reunião em 8/12/2020 e empenho no valor de R\$ 58.723,93 em 16/12/2021 (2021.NE.153173.15253.653193) e empenho no valor de R\$ 30.000,00 no dia 29/12/2021 (2021.NE.153173.15253.654440); e c) Município de Londrina/PR: reunião em 8/12/2020 e empenho no valor de R\$ 100.000,00 em 31/12/2021 (2021.NE.153173.15253.655238).

De forma semelhante, nos seguintes exemplos a realização de pagamentos ocorreu mais de duzentos dias após as reuniões das quais se teve ciência: a) Município de Formosa/GO: reunião em 11/3/2021 e pagamentos no dia 23/12/2021 nos valores de R\$ 81.913,41 (2021.OB.153173.15253.829568), R\$ 13.809,16 (2021.OB.153173.15253.829543), R\$ 42.940,82 (2021.OB.153173.15253.829585), R\$ 13.809,16 (2021.OB.153173.15253.829527) e R\$ 42.940,82 (2021.OB.153173.15253.829530); b) Município de Arinos/MG: reunião em 10/2/2021 e pagamentos no dia 23/9/2021 no valor de R\$ 15.291,41 (2021.OB.153173.15253.818851) e no dia 24/9/2021 no valor de R\$ 25.485,69 (2021.OB.153173.15253.818915); e c) Município de Piranhas/GO: reunião 11/3/2021 e pagamento no dia 5/10/2021 no valor de R\$ 15.300,00 (2021.OB.153173.15253.819874).

A Tabela 1 abaixo consolida os exemplos aqui citados, com a indicação da variabilidade de datas entre as reuniões das quais se teve conhecimento e a execução orçamentária-financeira do FNDE:

Tabela 1 – Exemplos de diferenças de datas entre as reuniões das quais se teve conhecimento e a execução orçamentária-financeira do FNDE

Município	Data da reunião	Documento no Siafi	Data do documento no Siafi	Valor (em R\$)	Diferença de dias entre a reunião e o documento no Siafi
Amapá do Maranhão/MA	18/8/2021	2021.NE.153173.15253.650687	18/8/2021	300.000,00	0
Centro Novo/MA	18/8/2021	2021.NE.153173.15253.650689	18/8/2021	300.000,00	0
Guatapara/SP	23/12/2020	2020.NE.153173.15253.655039	24/12/2020	1.000.000,00	1
		2020.NE.153173.15253.655040		1.000.000,00	

		2020.NE.153173.15253.655041		1.000.000,00	
Buritis/MG	24/11/2021	2021.NE.153173.15253.652625	10/12/2021	200.000,00	16
Bom Lugar/MA	16/2/2022	2022.NE.153173.15253.650045	4/3/2022	200.000,00	16
Novo Repartimento/PA	8/12/2020	2020.OB.153173.15253.824543	9/12/2020	732.454,50	1
Goiânia/GO	3/8/2021	2021.OB.153173.15253.814834	12/8/2021	6.246.420,00	9
		2021.OB.153173.15253.814835		55.580,00	
Lavras/MG	5/11/2020	2021.NE.153173.15253.630518	8/12/2021	310.165,00	398
Novo Repartimento/PA	8/12/2020	2021.NE.153173.15253.653193	16/12/2021	58.723,93	373
		2021.NE.153173.15253.654440	29/12/2021	30.000,00	386
Londrina/PR	8/12/2020	2021.NE.153173.15253.655238	31/12/2021	100.000,00	388
Formosa/GO	11/3/2021	2021.OB.153173.15253.829568	23/12/2021	81.913,41	287
		2021.OB.153173.15253.829543		13.809,16	
		2021.OB.153173.15253.829585		42.940,82	
		2021.OB.153173.15253.829527		13.809,16	
		2021.OB.153173.15253.829530		42.940,82	
Arinos/MG	10/2/2021	2021.OB.153173.15253.818851	23/9/2021	15.291,41	225
		2021.OB.153173.15253.818915	24/9/2021	25.485,69	226
Piranhas/GO	11/3/2021	2021.OB.153173.15253.819874	5/10/2021	15.300,00	208

Fonte: Agendas de reuniões do MEC e do FNDE e Siafi

Com base nas observações realizadas, não é possível afirmar que há uma relação direta entre as reuniões feitas no MEC e no FNDE e a liberação de empenhos e a execução de pagamentos para municípios que participaram desses encontros, devido à variabilidade de datas entre essas ocorrências, a qual foi exemplificada acima.

Ainda no que se refere aos procedimentos adotados para verificar a possível relação entre os lançamentos orçamentários e financeiros e as reuniões, foram observadas ocorrências que chamam atenção e fogem ao padrão de movimentação processual adotado no FNDE e que mostram a atuação direta de dirigentes da Autarquia na tramitação de processos de municípios mencionados nas reportagens em datas coincidentes com os encontros.

Com relação ao Município de Centro Novo/MA, por exemplo, verificou-se que o Presidente do FNDE, no exato dia em que participou de reunião no MEC que contou com a presença do Ministro e do prefeito municipal, em 14/12/2021, movimentou pessoalmente, no sistema que aprova e controla as ações do PAR no âmbito do FNDE (Simec), processo referente a obra nova no município, que dependia de aprovação para fins de geração de termo de compromisso (peça 58, p. 1).

Em outra situação, concernente à obra pleiteada pelo Município de Bom Lugar/MA mencionada no item 63, constatou-se que, em 17/2/2022, dia seguinte à visita de cortesia feita pela prefeita municipal ao Ministro da Educação, na companhia do pastor Arilton Moura, ocorrida em 16/2/2022, o titular da Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap) realizou

a movimentação do processo de modo a autorizar a emissão de empenho, que veio a ocorrer dezesseis dias depois. Do espelho de tramitação do processo no sistema, observa-se que, após o cadastramento da iniciativa pelo município, em 11/1/2022, a atuação do Diretor foi a única que precedeu a liberação do empenho, não havendo qualquer participação de agente técnico do FNDE no procedimento de aprovação (peça 58, p. 2).

Tais ocorrências, que podem ser consideradas não usuais em relação aos fluxos dos processos examinados nesta inspeção, ao tempo em que mostram a existência de casos de lançamentos orçamentários e movimentações processuais em datas coincidentes com encontros de gestores do MEC e do FNDE com religiosos e prefeitos, revelam a atuação direta de dirigentes da Autarquia nessas ações, aprovando a liberação de empenhos e a celebração de termos de compromisso.

Apesar das coincidências e da atuação atípica dos dirigentes observadas em alguns casos, é difícil caracterizar a ocorrência de irregularidade nessas operações, sobretudo porque, como se verá nos achados de auditoria relatados a seguir, o modelo predominantemente adotado pelo FNDE em iniciativas de obras novas no PAR, sobretudo no ano de 2021, não utiliza qualquer critério de priorização para o atendimento das demandas cadastradas pelos entes federados, que são selecionadas, ao menos em um primeiro momento para aquelas que utilizam recursos orçamentários próprios, por indicação da alta gestão da Autarquia e admite realização de empenhos e celebração de termos de compromisso sem análise técnica prévia.

Apesar de não ter sido possível verificar uma relação direta entre as reuniões realizadas no MEC e no FNDE das quais se teve conhecimento e a liberação de empenhos e a execução de pagamentos para municípios que participaram desses encontros, constatou-se a existência de ambiente propício no FNDE para a ocorrência de direcionamento de recursos a entes federados sem observância ao princípio da impessoalidade e sem o atendimento a critérios técnicos preestabelecidos, com base nas situações descritas nos achados abaixo.

Não utilização do ranqueamento dos entes federados para atendimento das demandas cadastradas no Plano de Ações Articuladas - PAR

A Lei 12.695, de 25/7/2012, em seu art. 1º, estabelece que o apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos estados, do Distrito Federal e dos municípios deve ser feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas (PAR).

O Decreto 6.094, de 24/4/2007, dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso), pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, e já estabelecia, em seu art. 8º, § 2º, alguns critérios de prioridade de atendimento da União para o apoio suplementar e voluntário às redes públicas de educação básica dos demais entes federados, nos seguintes termos:

Art. 8º As adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados.

§ 1º O apoio dar-se-á mediante ações de assistência técnica ou financeira, que privilegiarão a implementação das diretrizes constantes do art. 2º, observados os limites orçamentários e operacionais da União.

*§ 2º **Dentre os critérios de prioridade de atendimento da União, serão observados o IDEB, as possibilidades de incremento desse índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado, na forma de normas expedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.** (grifou-se)*

A Resolução CD/FNDE 3, de 29/4/2020, estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal, no âmbito do terceiro ciclo do PAR. Já no âmbito do quarto ciclo do PAR, tais critérios estão definidos na Resolução CD/FNDE 4, de 4/5/2020.

O art. 3º da Resolução CD/FNDE 4/2020, que trata dos critérios para atendimento dos entes federados por meio do Plano de Ações Articuladas, tem a mesma redação do art. 3º da Resolução CD/FNDE 3/2020, sendo que nele estão determinados os critérios mínimos a serem observados para atendimento por meio do PAR, nos seguintes termos:

Art. 3º O atendimento por meio do PAR deverá observar, no mínimo, os critérios abaixo especificados:

I – disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros;

II – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, considerando a média dos resultados do ensino fundamental I e II para os municípios e do ensino médio para os estados, e ambos para o Distrito Federal, priorizando aqueles com melhor desempenho em relação às respectivas metas estabelecidas;

III – entes federados com o menor número de atendimentos no exercício anterior, considerando, prioritariamente, os que não foram contemplados com nenhuma iniciativa;

IV – capacidade operacional do ente federativo, considerando a execução dos objetos pactuados no ciclo;

V – vulnerabilidade socioeconômica, observado o Índice de Desenvolvimento Humano –IDH dos entes federados; e

VI – índice de distorção idade-série, considerando os indicadores de eficiência e rendimento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira –INEP.

A Resolução CD/FNDE 4/2020 estabelece também que o FNDE construa, a partir dos critérios elencados, um ranking com os estados e o Distrito Federal e outro com os municípios, para priorização de atendimento dos entes federados, conforme redação do art. 3º, § 1º, do normativo:

Art. 3º O atendimento por meio do PAR deverá observar, no mínimo, os critérios abaixo especificados:

(...)

§ 1º O FNDE construirá um ranking com os estados e o Distrito Federal e outro com os municípios a serem atendidos por meio do PAR, utilizando modelo estatístico que considere, no mínimo, os critérios II a VI indicados acima como variáveis a serem analisadas.

De início, percebe-se que, apesar de o FNDE ter estabelecido parâmetros para reduzir a subjetividade na escolha de entes federados a serem atendidos prioritariamente por meio do PAR, os critérios formulados são de difícil operacionalização, não indicam o detalhamento necessário para sua utilização e apresentam elevado grau de dinamicidade, fazendo com que seja de difícil utilização prática diante das constantes mudanças dos valores dos critérios utilizados em sua elaboração.

Como exemplo, pode-se citar o critério elencado no art. 3º, inciso IV, da Resolução CD/FNDE 4/2020 – a capacidade operacional do ente federativo –, que tem detalhamento feito no § 4º do mesmo dispositivo legal, nos seguintes termos:

Art. 3º O atendimento por meio do PAR deverá observar, no mínimo, os critérios abaixo especificados:

(...)

§ 4º *A capacidade operacional do ente federado será mensurada por meio de dois critérios: verificação da inserção de contratos e notas fiscais, na aba Execução e Acompanhamento do módulo PAR, e análise da situação da execução das obras, conforme monitoramento realizado no módulo Obras 2.0 do Simec, considerando-se a execução dos Termos de Compromisso pactuados no exercício anterior.*

A norma estabelece que a avaliação da capacidade operacional do ente federado será realizada por meio de verificação de documentos inseridos no Simec. Ocorre que o FNDE relata constantemente a necessidade de aumento do seu número de colaboradores frente às atividades executadas pela entidade, não sendo crível que a Autarquia tenha condições de colocar em prática tal mandamento legal, diante das várias demandas recebidas, no sentido de que fossem verificados de forma individualizada documentos incluídos no Simec pelos entes federados, a fim de avaliar a capacidade operacional desses entes.

O FNDE adotou medidas para operacionalizar a construção do ranking dos municípios determinada pelo art. 3º, § 1º, da Resolução CD/FNDE 4/2020. A Nota Técnica 1909373/2020/QUANT/AGEST/GABIN (peça 40, p. 2-7), o Ofício_In 6866/2020/AGEST (peça 40, p. 11-12) e a Nota Técnica 2019094/2020/QUANT/AGEST/GABIN (peça 40, p. 8-10) relataram as providências adotadas pela Autarquia para colocar em prática a determinação legal.

A Nota Técnica 1909373/2020/QUANT/AGEST/GABIN informou que o Núcleo de Métodos Quantitativos (QUANT) empregou um conjunto de técnicas com o propósito de efetuar o ranqueamento de municípios com base em critérios objetivos pré-definidos pelo FNDE (peça 40, p. 2).

A referida nota técnica detalhou os métodos estatísticos adotados sobre as variáveis elencadas pela Autarquia, cuja metodologia foi atualizada posteriormente, conforme explicações dadas por meio da Nota Técnica 2019094/2020/QUANT/AGEST/GABIN (peça 40, p. 8-10).

O Ofício_In 6866/2020/AGEST trouxe algumas considerações a respeito das especificidades do ranking construído e das dificuldades para sua operacionalização, entre as quais podem ser destacadas (peça 40, p. 11):

*2.2. É salutar que a aplicação dos critérios seja analisada em cotejamento com os objetivos da política pública, uma vez que **a Resolução prevê os critérios de modo genérico, não especificando, por exemplo, sua gradação ou mesmo sua polaridade** (se quanto maior o resultado do critério, menor a prioridade ou, por outro lado, se quanto menor o resultado naquele critério, menor a polaridade). Essa análise frente aos objetivos da política se sobrepõe nos critérios cuja valoração está diretamente associada às mudanças que a política se propõe a causar, a exemplo dos critérios relacionados ao Ideb, ao IDH e à Taxa de Distorção Idade Série;*

*2.3. Ao se analisar a polaridade tratada no item anterior, seja de um critério em isolado, ou da consolidação deles, é importante atentar-se para o fato de que **a aplicação de técnica para ranqueamento exige inversões (para harmonizar as polaridades), promovidas por meio de multiplicações por -1, conforme especificado na Nota Técnica sobredita, que amplia a necessidade de cautela nas inferências acerca dos resultados;***

*2.4. Além da gradação e da polarização, **é necessário considerar que critérios podem não possuir informação para alguns municípios.** Para que o ranqueamento não fique comprometido, faz-se necessária uma decisão, em cada um dos critérios, sobre como interpretar a ausência de dados: se isso indica maior prioridade, menor prioridade ou direcionamento para uma posição neutra/intermediária. **Entende-se que cada critério exige uma análise e decisão específica, não sendo possível atribuir uma regra geral.** A Nota Técnica em referência explicita os critérios*

utilizados em cada caso, cabendo análise quanto ao alinhamento com os objetivos da inserção do critério no ranking e, portanto, também com os objetivos da política; (grifou-se)

O referido ofício destacou que foi construído somente o ranking com os municípios, diante da indisponibilidade dos dados necessários para elaboração do ranqueamento com os estados e o Distrito Federal. E ressaltou que o produto final foi um ranking nacional, sem regionalizações, sendo que poderia ocorrer concentração de municípios de determinados estados ou regiões geográficas. O ranqueamento dos municípios foi enviado pelo FNDE por meio de planilha eletrônica anexada à peça 43 (“Item D – Ranking Municípios” juntada em itens não digitalizáveis).

O documento apontou mais uma dificuldade, que se refere à operacionalização da medida prevista no art. 3º, § 3º, da Resolução CD/FNDE 4/2020, que determina que:

Art. 3º O atendimento por meio do PAR deverá observar, no mínimo, os critérios abaixo especificados:

(...)

§ 3º Para distribuição dos recursos orçamentários disponíveis, após a indicação dos entes prioritários estabelecidos no ranking, será considerado o resultado do IDEB. Os entes federados que estão abaixo da média nacional receberão 60% dos recursos disponíveis e os que estão acima receberão 40% dos recursos.

O Ofício_In 6866/2020/AGEST explicou que esse critério não poderia ser previsto no ranqueamento construído, sendo que essa questão deveria ficar sob controle da área técnica responsável pelo atendimento das demandas dos entes federados, conforme transcrito a seguir (peça 40, p. 11):

2.7. O item 5.2 da Nota Técnica retoma a questão da distribuição de 40% e 60% para determinados grupos de municípios, o que não está comportado no ranqueamento em si, exigindo que a área técnica observe esses dois grupos ao definir a estratégia de atendimento e, portanto, de aplicação do ranking, sendo relevante manter acompanhamento sobre a evolução do alcance de cada um dos grupos. A não distribuição desses grupos no ranking decorre do fato de que os 40% e 60%, conforme reuniões de alinhamento e teor da Resolução, serão aplicados aos valores executados e não às quantidades de municípios, portanto, o pré-estabelecimento dos municípios a serem atendidos em cada condição exigiria conhecer previamente o valor demandado por cada município e o valor efetivamente atendido, o que não parece viável de antever com razoável precisão.

Conforme se observa na Nota Técnica Conjunta 2932446/2022 (peça 57, p. 1-10), a complexidade para operacionalização dos critérios estabelecidos e a dinamicidade dos parâmetros elencados são fatores reconhecidos pela Coordenação Geral de Programas Especiais da Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (CGPES/Digap), que tem a atribuição de coordenar, acompanhar e supervisionar a operacionalização do PAR e as análises técnicas que objetivam a aquisição de mobiliários, equipamentos, materiais, brinquedos, dentre outros objetos, objetivando a transferência de recursos voluntários da União e de emendas parlamentares.

A área técnica destacou que, em razão da alta complexidade apresentada para determinar a ponderação de todos os critérios constantes da Resolução CD/FNDE 3/2020, normativo no qual constam os parâmetros para balizar o ranking construído – ressalte-se que são os mesmos critérios previstos na Resolução CD/FNDE 4/2020 –, foi necessário acionar uma equipe de métodos quantitativos do FNDE para elaborá-la, a já mencionada “QUANT” (peça 57, p. 3-4).

A CGPES/Digap apontou outras dificuldades no que diz respeito à operacionalização dos critérios definidos nos normativos do FNDE, conforme transcrito a seguir (peça 57, p. 4):

3.8. Além disso, **a dinamicidade de alguns indicadores a serem utilizados para a elaboração do ranking faz com que seja necessário o envio de dados atualizados para utilização da metodologia, o que impacta na disponibilização das informações pela área técnica, especificamente no que diz respeito à capacidade operacional do ente.**

3.9. **Importante salientar que uma outra dificuldade encontrada, refere-se ao fato de que o ranking ora desenvolvido, em que pese ter sido elaborado em conformidade aos critérios de atendimento, não possui uma escala de priorização de planejamento no rol das 27 iniciativas cadastradas no PAR. Além disso, não há uma referência estabelecida quanto ao montante de recursos mínimo e máximo de atendimento para cada ente em cada iniciativa.**

3.10. **Nesse viés, impende salientar que as equipes técnicas envolvidas no processo estão avaliando o normativo vigente, a fim de propor mudanças quanto aos critérios de atendimento ora adotados, com vistas a garantir a devida transparência, bem como sua eficácia, em conformidade ao orçamento disponível.**

3.11. *Em virtude dessas considerações, destaca-se que aberta demanda junto à equipe de tecnologia de informação da autarquia para implementação de uma funcionalidade na qual o estado/município poderá classificar as demandas prioritárias, por ano, considerando as solicitações cadastradas. (grifou-se)*

O art. 3º, § 5º, da Resolução CD/FNDE 4/2020 aponta que os critérios elencados não se aplicam aos entes federados beneficiados com recursos provenientes de emendas parlamentares individuais (RP6) e de bancada (RP7), tendo em vista que o orçamento previsto em lei é de caráter obrigatório e impositivo.

Apesar de o dispositivo fazer referência somente às emendas parlamentares individuais e de bancada, o FNDE entende que o mesmo raciocínio se aplica também às emendas de comissão (RP8) e emendas de relator (RP9).

A Autarquia ressaltou que a maior parte do orçamento previsto nas Leis Orçamentárias Anuais dos últimos exercícios, para as despesas executadas no âmbito do PAR, foram classificadas com indicadores de Resultado Primário – RP6, RP7, RP8 e RP9, que dizem respeito ao orçamento destinado a emendas parlamentares (peça 57, p. 4). Esse assunto será mencionado no corpo do próximo achado.

A CGPES/Digap destacou que a execução das programações provenientes das emendas financiadas com os resultados primários acima citados observa as indicações de beneficiários e a ordem de prioridade realizada pelos respectivos autores, em consonância com o estabelecido na Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR 6.145, de 24/5/2021, que dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada estadual, de comissão e de relator-geral (peça 57, p. 5).

Na prática, nesses casos, o FNDE não observa a priorização de atendimento dos entes federados feita com base nos critérios estabelecidos, tendo em vista que as emendas parlamentares são destinadas a entes específicos escolhidos por seus autores, não tendo a Autarquia o poder de interferir nessa escolha.

Ainda sobre a não utilização dos critérios estabelecidos, o art. 3º, § 6º, da Resolução CD/FNDE 4/2020 estabelece, de forma excepcional, situações em que poderia haver a destinação de recursos a entes federados que não atendessem aos critérios elencados. A Resolução CD/FNDE 24, de 9/12/2021, incluiu mais uma possibilidade de excepcionalidade, fazendo com que a redação atualizada do art. 3º, § 6º, da Resolução CD/FNDE 4/2020 passasse a ser a seguinte:

Art. 3º O atendimento por meio do PAR deverá observar, no mínimo, os critérios abaixo especificados:

(...)

§ 6º Excepcionalmente, pelo caráter discricionário e voluntário das transferências de recursos oriundas do PAR, poderão ser beneficiados entes federados que não se enquadrem nos critérios de atendimento elencados neste artigo, conforme definido a seguir:

I – calamidade pública estabelecida por decreto; e

II – situação de emergência em áreas atingidas por fortes chuvas, desastres, enchentes, inundações, etc., estabelecidas por decreto;

III – situação de emergência em saúde pública, devidamente reconhecida pela Organização Mundial de Saúde – OMS e pelo Ministério da Saúde. (grifou-se)

Com base nessa nova excepcionalidade introduzida no art. 3º, § 6º, da Resolução CD/FNDE 4/2020, o FNDE absteve-se de utilizar o ranking construído para priorização de atendimento dos entes federados, em decorrência da situação de pandemia da Covid-19.

Contudo, a Resolução CD/FNDE 3 foi editada em 29/4/2020 e a Resolução CD/FNDE 4 foi editada em 4/5/2020. Considerando que a Resolução CD/FNDE 24 foi editada em 9/12/2021, essa nova excepcionalidade trazida por este normativo não pode servir de justificativa para não observação dos critérios estabelecidos antes de sua edição, período em que as Resoluções CD/FNDE 3 e 4 já estavam em vigor e já determinavam os parâmetros a serem obedecidos.

A CGPES/Digap afirmou que, em decorrência do elevado volume de recursos da Autarquia utilizados por meio de emendas parlamentares e da excepcionalização da utilização do ranking, o FNDE optou por não dar andamento aos ajustes necessários na metodologia de construção e utilização do ranqueamento até que houvesse orçamento discricionário relevante, conforme transcrito a seguir (peça 57, p. 5):

3.15. Neste sentido, tendo em vista o disposto no art. 3º, §1º, da Resolução CD/FNDE nº 4/2020 e no art. 3º, § 6º, inciso III, da Resolução CD/FNDE nº 24/2021, que excepcionaliza a utilização do ranking, bem como nas notas técnicas SEI (2897408 e 2897410), essa Autarquia optou por não dar andamento à demanda até que houvesse orçamento discricionário relevante.

Os apontamentos mencionados demonstram a complexidade e a dinamicidade dos critérios estabelecidos pelo FNDE para priorização de atendimento das demandas oriundas dos entes federados e a dificuldade de utilização do ranking construído para gestão do atendimento das demandas municipais.

Tendo em vista que, com base nessas considerações, o ranqueamento para priorização dos entes municipais não vem sendo usado pela Autarquia, esta unidade técnica questionou, por meio da alínea “c” do Ofício 571/2022-TCU/SecexEducação (peça 45), quais foram os critérios utilizados pelo FNDE, na prática, para priorização de atendimento dos entes federados por meio do PAR, nos exercícios de 2020 a 2022. A CGPES/Digap respondeu que (peça 57, p. 5):

(...) em razão da excepcionalidade do normativo vigente, no ano de 2020 até abril de 2022, as indicações de beneficiários e a ordem de prioridade no atendimento às solicitações foram realizadas pelos respectivos autores das emendas ou pelo relator do orçamento, no caso de RP 6, 7, 8 e 9 e no caso de RP2, pela alta gestão, sendo as listas encaminhadas por e-mail à equipe técnica a fim de viabilizar as análises de mérito e financeira, em consonância aos critérios técnicos estabelecidos no anexo da Resolução CD/FNDE nº 4/2020. (grifou-se)

A resposta apresentada apontou que, no caso de emendas parlamentares, a escolha dos entes federados a serem atendidos por meio do PAR é feita pelos autores das emendas (no caso de RP6, RP7, RP8 e RP9). De fato, como já mencionado, o FNDE não tem poder de ingerência nessa sistemática.

*Por outro lado, a Autarquia tem o poder decisório para definição da priorização dos entes a serem atendidos com os recursos discricionários do FNDE (RP2). E, neste caso, tendo em vista que o ranqueamento definido não está sendo utilizado para essa priorização, **a escolha dos entes a serem beneficiados com recursos voluntários do FNDE tem sido feita pela alta gestão da entidade, com a indicação dos beneficiários sendo realizada por listas encaminhadas por email à equipe técnica.***

Apesar de esta unidade técnica ter solicitado a indicação dos critérios para seleção desses beneficiários e, ainda, ter pedido cópia dos instrumentos por meio dos quais a escolha tem sido formalizada (item "g.4.2" do Ofício 571/2022-TCU/SecexEducação - peça 45, p. 3), incluindo os emails, a resposta apresentada inicialmente pelo FNDE não trouxe manifestação quanto a essas solicitações. Assim, não foram apontados critérios técnicos objetivos utilizados para escolha dos entes a serem beneficiados com os recursos discricionários do FNDE (RP2), por meio do PAR.

A solicitação para envio de cópia dos emails com a indicação dos entes beneficiários foi reiterada por meio de mensagem enviada ao FNDE em 29/6/2022 (peça 61). No dia 1º/7/2022, a Autarquia encaminhou cópia de mensagens que tratavam internamente do assunto (peças 63 a 65), nas quais se verificou que o Sr. Gabriel Medeiros Vilar, Diretor da Digap/FNDE, enviava planilhas aos técnicos da entidade com os nomes dos municípios a serem atendidos e os respectivos valores a serem empenhados, ainda sem qualquer indicação de critério que tenha balizado tais escolhas (peças 63 a 65, arquivos juntados em itens não digitalizáveis).

A sistemática já havia chamado a atenção da equipe de fiscalização ao se ter conhecimento da Portaria 602 (peça 59), de 18/11/2019, que autorizava, em caráter excepcional, a emissão de empenho para viabilizar o apoio financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e Distrito Federal, no âmbito do PAR, a qual será tratada adiante neste relatório.

O referido normativo previa, em seu art. 2º, § 1º, que haveria a indicação pela alta cúpula do FNDE dos entes federados a serem atendidos, nos seguintes termos:

Art. 2º As despesas com a execução das ações previstas no Plano de Ações Articuladas (PAR) correrão por conta de dotação orçamentária consignada nas Funções Programáticas: 2080.0E53, 2080.20RP e 2080.0509 do FNDE, ficando limitadas aos valores autorizados nas respectivas iniciativas, atualmente ativas no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), observando-se os limites de movimentação de empenho da programação orçamentária da Autarquia, condicionada aos regramentos estabelecidos na Lei Orçamentária Anual.

*§ 1º **A Chefia de Gabinete do FNDE procederá à indicação dos entes federados a serem atendidos na condição de "Aprovação Condicional", o qual se dará via Simec "em lote".** (grifou-se)*

A Portaria 602/2019 foi revogada pela Portaria 33 (peça 60), de 15/1/2020. Não se tem notícia de outro normativo do FNDE que contenha essa previsão da indicação pela alta gestão da Autarquia dos entes federados a serem atendidos. Se a sistemática já seria questionável mesmo havendo normativo interno que amparava tal prática, é mais contestável ainda não havendo qualquer normativo que preveja a indicação de beneficiários sem atendimento a critérios técnicos.

Importante registrar que a Portaria 602/2019 chegou ao conhecimento da equipe de inspeção após reunião com a equipe técnica do FNDE, na qual foi informado que tal normativo amparava a realização de empenhos desassociados a termos de compromissos já firmados. Na ocasião, a equipe técnica do FNDE não informou que o normativo já estava revogado, algo que somente foi descoberto posteriormente pela própria equipe de inspeção ao fazer buscas na legislação do FNDE.

Com base nas informações prestadas pelo FNDE, verificou-se que a Autarquia não tem utilizado o ranqueamento construído para priorização de atendimento aos municípios, por meio do PAR, em afronta ao estabelecido no art. 3º, § 1º, da Resolução CD/FNDE 4/2020.

A situação ocorre devido à falta de factibilidade de elaboração do ranking conforme a regulamentação do FNDE, bem como à complexidade e à dinamicidade dos critérios definidos para elaboração do ranqueamento.

Tem-se como causa, ainda, a excepcionalidade introduzida no art. 3º, § 6º, inciso III, da Resolução FNDE 4/2020 pela Resolução FNDE 24/2021, a qual não justifica a não utilização do ranking em período anterior a sua edição, conforme já destacado.

A situação pode levar ao atendimento de demandas dos entes federados sem a observância de uma priorização definida, possibilitando o direcionamento de recursos a entes menos necessitados que outros.

Além disso, não se pode olvidar que a execução desta inspeção teve como origem denúncias feitas no sentido da ocorrência de supostas irregularidades atinentes ao direcionamento de recursos em decorrência de eventual influência indevida por pastores, fato ainda carente de evidências. Deve-se destacar que a situação observada contribui para um cenário que propicia esse tipo de direcionamento indevido de recursos, em afronta aos princípios da moralidade e da impessoalidade. Senão, vejamos:

os critérios estabelecidos para priorização dos entes federados a serem atendidos apresentam elevada complexidade e dinamicidade, dificultando ou quase impossibilitando a construção de um ranking factível;

o ranqueamento elaborado não é usado pelo FNDE para priorização de atendimento das demandas dos entes federados;

boa parte dos recursos da Autarquia são destinados a entes indicados pelos autores de emendas parlamentares (RP6, RP7, RP8 e RP9), as quais não precisam atender aos critérios estabelecidos;

o orçamento discricionário sob o controle do FNDE (RP2) é direcionado a entes federados escolhidos pela alta gestão da Autarquia, não tendo sido apontados critérios técnicos objetivos utilizados para seleção desses entes a serem beneficiados com os recursos, por meio do PAR.

Ora, na prática, tem-se que a chefia de gabinete do FNDE tem o poder e o controle para escolher qualquer ente beneficiário para recebimento de recursos discricionários da Autarquia (RP2), sem a necessidade de justificar as escolhas feitas e sem a comprovação de quaisquer critérios técnicos objetivos utilizados para se chegar à decisão tomada.

Tal sistemática, ainda que fosse amparada em normativos do FNDE, acarreta riscos significativos de afronta aos princípios da moralidade e da impessoalidade e possibilita o direcionamento de recursos de acordo com a vontade dos gestores da entidade.

*Diante do exposto, propõe-se **realizar a audiência**, com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, do Sr. Marcelo Lopes da Ponte, CPF 773.886.743-49, Presidente do FNDE, e do Sr. Gabriel Medeiros Vilar, CPF 041.080.851-24, Diretor de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais do FNDE, para que, no **prazo de quinze dias**, apresentem razões de justificativa em decorrência da escolha dos entes federados a serem beneficiados com recursos discricionários (RP2) repassados pela Autarquia, sem a indicação dos critérios utilizados para a seleção desses municípios, em afronta ao art. 8º, § 2º, do Decreto 6.094/2007, ao art. 3º, incisos I a VI e §§ 1º, 3º e 4º, das Resoluções CD/FNDE 3 e 4/2020 e aos princípios da moralidade e da impessoalidade, devendo apresentar os parâmetros usados para a seleção dos entes*

escolhidos e para a determinação dos respectivos valores para empenho, conforme emails enviados aos técnicos da entidade para cumprimento e atendimento dos municípios listados nas mensagens.

A conduta traz embutido o risco de direcionamento de recursos a entes que não obedecessem a uma ordem de priorização de atendimento baseada em critérios técnicos e objetivos.

Nesse sentido, a conduta dos responsáveis é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual devem ser ouvidos em audiência a fim de avaliar a gravidade de suas atuações. Conforme visto, é razoável afirmar que era possível aos responsáveis ter consciência da ilicitude dos atos que praticaram, pois o atendimento de entes não fundamentado em critérios objetivos contraria o art. 8º, § 2º, do Decreto 6.094/2007, o art. 3º, incisos I a VI e §§ 1º, 3º e 4º, das Resoluções CD/FNDE 3 e 4/2020 e os princípios da moralidade e da impessoalidade.

Logo, era razoável exigir dos responsáveis conduta diversa daquela que adotaram, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveriam ter direcionado o uso de recursos discricionários para entes que atendessem a critérios técnicos e objetivos preestabelecidos.

A responsabilidade do Presidente do FNDE em relação ao direcionamento de recursos discricionários (RP2) repassados pela Autarquia é fundamentada pelo fato de a escolha dos entes beneficiários ser feita pela alta gestão da entidade, inclusive com o estabelecimento explícito de que a indicação dos municípios atendidos era feita diretamente pela chefia de seu gabinete, nos termos do art. 2º, § 1º, da Portaria 602/2019.

Quanto ao Diretor de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais do FNDE, sua responsabilidade é fundamentada pelo fato de ele ser o gestor que encaminhava os emails contendo a relação dos municípios a serem atendidos com os respectivos valores de empenho para cumprimento das ordens pelos técnicos da Autarquia.

*Além disso, para evitar novas ocorrências dessa espécie, entende-se oportuno **determinar** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, **no prazo de 90 dias**, adote critérios técnicos objetivos e claros na definição de quais entes federados serão priorizados/beneficiados com atendimento das demandas por meio do PAR, propiciando, assim, maior lisura no processo decisório da alocação dos recursos e favorecendo maior controle social e transparência no direcionamento desses recursos, em observância aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da publicidade (art. 37, caput, da CF/1988).*

III.1.1. Comentários dos gestores (peça 98, p. 7-9)

Os gestores do FNDE tiveram a oportunidade de se manifestarem sobre os achados registrados no relatório de inspeção à peça 81 e o fizeram a partir do documento acostado à peça 98. Especificamente sobre o achado tratado no presente tópico – Não utilização do ranqueamento dos entes federados para atendimento das demandas cadastradas no PAR, os gestores do FNDE apresentaram, em suma, os seguintes comentários.

Após reconhecer que a efetivação de critérios específicos tem sido um grande desafio da Administração Pública, ressaltou-se a aprovação de Resoluções com estabelecimento de critérios técnicos como forma de evidenciar o esforço da autarquia nesse sentido. Todavia, os gestores ratificam, conforme registrou-se no relatório preliminar, que tiveram dificuldades na operacionalização do ranking previsto nas Resoluções do PAR (peça 98, p. 7-8).

Os gestores manifestaram-se salientando que a autarquia sempre se pautou em avaliar as necessidades e demandas escolares indicadas pelos entes federados na elaboração do PAR, baseando-se, especialmente, no Censo Escolar e atrelado à oferta e demanda para fins de promover assistência financeira voltada à melhoria da infraestrutura física escolar (peça 98, p. 8, item 3.8).

Na sequência, após discorrer sobre a natureza das transferências voluntárias, as quais são consideradas despesas discricionárias (não obrigatórias), os gestores salientam que o governo possuiria relativa liberalidade quanto à destinação de tais despesas, algo que se ficaria ainda mais evidente em período de pandemia e incertezas decorrentes (peça 98, p. 8, itens 3.10 a 3.13).

A despeito disso, os gestores reforçam que o FNDE tem observado critérios técnicos de análise indispensáveis à aprovação de iniciativas de obras do PAR, em estrita consonância com o estabelecido no Anexo II da Resolução CD/FNDE 4/2020. Assim, não haveria alocação de recursos por parte do FNDE sem que fossem atendidos critérios técnicos pelos entes federados (peça 98, p. 8, item 3.15).

Após frisar que o orçamento previsto nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) dos últimos exercícios financeiros tem sido majoritariamente oriundo de emendas parlamentares (RP9), o qual afastaria a liberalidade do FNDE quanto à sua aplicação, os gestores registraram em suas manifestações que, considerando as dificuldades enfrentadas para a implementação do ranking, bem como os impactos ocasionados em decorrência da pandemia de Covid-19, o Conselho Deliberativo do FNDE observou a necessidade de excepcionar a utilização de critérios de atendimento em razão do caráter discricionário e voluntário das transferências de recursos do PAR, o que foi feito por meio da Resolução CD/FNDE 24/2021 (peça 98, p. 8, itens 3.16 e 3.17).

Os gestores registraram comentários sobre alguns casos pontuais ocorridos em municípios específicos que foram registrados no relatório preliminar como exemplos de atuação dos gestores do FNDE sem, contudo, terem constituído motivação para os encaminhamentos registrados no relatório – Municípios de Centro Novo/MA e Bom Lugar/MA (peça 98, p. 9).

Além disso, salientaram que nenhum dos municípios envolvidos nas denúncias veiculadas na mídia chegou a receber qualquer recurso por parte do FNDE e frisaram que a gestão da autarquia tem envidado os esforços possíveis para a adoção de critérios técnicos objetivos para a definição dos entes a serem beneficiados por meio do PAR.

Por fim, já na conclusão dos comentários apresentados (peça 98, p. 14), os gestores solicitaram a dispensa da realização de audiência do Presidente do FNDE e do Diretor da Digap, conforme se registrou no relatório preliminar.

III.1.2. Análise dos comentários

Os comentários apresentados pelos gestores a respeito do achado ora em análise não têm o condão de alterar os encaminhamentos já registrados pela equipe no relatório à peça 81 pelos motivos expostos a seguir.

Em primeiro lugar, não há dúvidas de que o estabelecimento de critérios técnicos objetivos para orientar a distribuição dos recursos repassados por meio do PAR aos diversos entes federados é tarefa de difícil execução.

Todavia, apesar de os gestores se manifestarem no sentido de que o FNDE sempre se pauta na avaliação das necessidades e demandas escolares indicadas pelos entes federados na elaboração do PAR, não foram apresentados os critérios que nortearam a escolha dos entes federados beneficiados com recursos do PAR no período abrangido pela fiscalização (2020 a 2022).

Pelo contrário, os comentários dos gestores reforçam algo que já havia sido registrado no relatório à peça 81 e que serviu de evidência ao presente achado. Ao mencionarem que o Conselho Deliberativo do FNDE excepcionou a utilização de critérios por meio da Resolução CD/FNDE 24/2021, os gestores ratificam a conclusão a que chegou a equipe de inspeção no sentido de não estarem evidentes os critérios técnicos adotados pelo FNDE na gestão do PAR.

Vale ressaltar que o relatório preliminar já havia considerado a Resolução CD/FNDE 24/2021 e, inclusive, havia chamado atenção para o fato de que tal Resolução fora editada em 9/12/2021, enquanto as resoluções do FNDE que estabeleciam os critérios e a necessidade de ranqueamento eram datadas de abril e maio de 2020 (Resolução CD/FNDE 3, de 29/4/2020, e Resolução CD/FNDE 4, de 4/5/2020).

Portanto, a excepcionalidade trazida pela Resolução CD/FNDE 24, de 9/12/2021, não pode servir de justificativa para a não observação dos critérios estabelecidos antes de sua edição, período em que vigoravam as Resoluções CD/FNDE 3 e 4, ambas de 2020.

A respeito da relativa liberalidade do governo quanto à destinação de despesas discricionárias, algo que, conforme defendido pelos gestores, caracterizaria as transferências voluntárias feitas por meio do PAR, entende-se que tal argumento não é compatível com os princípios da moralidade e da impessoalidade que regem os atos administrativos. Além disso, a discricionariedade alegada pelo FNDE não afasta a necessidade de motivação para escolha dos entes beneficiários.

Quando os gestores mencionam que o FNDE tem observado os critérios estabelecidos no Anexo II da Resolução CD/FNDE 4/2020, deve-se frisar que tais dispositivos normativos tratam de critérios específicos para análise de iniciativas já selecionadas para atendimento e não de critérios técnicos para seleção de entes a serem atendidos por meio do PAR.

Conforme especificado no art. 8º da Resolução CD/FNDE 4/2020, somente após a priorização dos entes com base nos parâmetros estabelecidos no art. 3º da mesma norma – que, na prática, são os critérios técnicos que não têm sido observados pelo FNDE para operacionalização do PAR –, é que deveriam ser verificados os critérios de análise das iniciativas, conforme transcrito a seguir:

Art. 8º Uma vez ordenados os entes federados, conforme os critérios de atendimento elencados no art. 3º, deverão ser observados os critérios gerais de análise das iniciativas constantes do art. 4º, em consonância aos programas prioritários do MEC e critérios específicos, conforme Anexo II desta Resolução. (destaques inseridos)

Não se pode confundir os critérios de análise das iniciativas mencionados pelo FNDE com os critérios de seleção de entes beneficiários de programas e ações executados via PAR. O presente achado trata da ausência desses critérios de seleção dos entes a serem atendidos de forma prioritária, sendo que a não adoção de critérios técnicos objetivos com essa finalidade acarreta riscos evidentes de captura, caracterizada pela prevalência de outros interesses alheios ao interesse público.

Diante do exposto, os comentários dos gestores apresentados em relação ao achado tratado neste tópico não têm o condão de alterar o encaminhamento originalmente proposto no relatório à peça 81 e, tampouco, as análises registradas no corpo do achado.

Com relação ao pedido de dispensa da realização de audiência do então Presidente do FNDE e do então Diretor da Digap, cabe esclarecer que os comentários dos gestores devem servir apenas para colher a manifestação dos gestores a respeito das propostas de determinações e recomendações aventadas. A despeito disso, assim como os comentários não tiveram o condão de modificar os encaminhamentos originalmente propostos, entende-se pela necessidade de se manter a audiência objeto do pedido

Aprovação condicional de Termos de Compromisso para novas obras, sem garantia de disponibilidade orçamentária e financeira suficiente para concluí-las, com potencial impacto no financiamento de obras já em execução e/ou na repactuação de obras atualmente inacabadas

O FNDE firmou, entre 2020 e maio de 2022, 3.356 Termos de Compromisso relacionados a obras (construção, ampliação e reforma), no valor total de R\$ 8,8 bilhões sob a responsabilidade do concedente. Desse montante, R\$ 1,3 bilhão foi empenhado (15%) e aproximadamente R\$ 78 milhões pagos (0,9%) no mesmo período.

A maioria dos compromissos foi gerada em 2021, no total de 3.047 termos, ao valor de R\$ 8,19 bilhões (peça 57, “Item D – Relação dos termos gerados de 2020 a 2022 com NE” juntado em itens não digitalizáveis). Entretanto, no mesmo exercício, as Ações Orçamentárias 20RP, 12KU e 0509, discriminadas por Grupo de Natureza de Despesa GND4 (investimentos) e GND3 (outras despesas correntes) e com Planos Internos relacionados a construções, ampliações e reformas de espaços escolares (Apêndice C), tiveram dotação autorizada de R\$ 506,1 milhões.

A partir de 2021, o FNDE iniciou a pactuação de termos de compromisso com cláusula suspensiva para iniciativas de obras novas (construção, ampliação e reforma de unidades). Esses termos têm como peculiaridade o fato de a Autarquia não realizar a análise técnica prévia do projeto para sua assinatura, diferentemente da sistemática adotada em termos de compromisso definitivos, que, até então, eram a regra para aprovação de novas obras por meio do PAR.

Nos casos dos termos de compromisso com cláusula suspensiva, a análise técnica prévia da obra é substituída pela “aprovação técnica condicional”, a partir da qual é feito o empenho para fins de celebração do termo de compromisso, sendo que o ente beneficiário tem o prazo de até 36 meses para adimplir com as condições exigidas para celebração do ajuste definitivo.

Segundo o FNDE, dos 3.047 termos assinados em 2021, 2.657 (87% ou R\$ 7,25 bilhões) são “Termo de Compromisso com Cláusula Suspensiva” e o restante são termos definitivos, com aprovação técnica conclusiva (R\$ 939 milhões). Diante disso, além de já ter se comprometido com as despesas dos termos definitivos, caso os termos com cláusula suspensiva sejam aprovados tecnicamente pela entidade, serão convertidos em uma obrigação financeira correspondente a quatorze vezes o valor da dotação autorizada para o exercício de 2021.

Esse cenário impactará a execução orçamentária e financeira de exercícios futuros do FNDE, que já se encontra comprometida com o passivo financeiro necessário para conclusão das obras repactuadas e a continuidade dos aportes para as obras em execução já conveniadas em exercícios anteriores, em um montante de aproximadamente R\$ 5,3 bilhões.

A cláusula condicional dos “Termos de Compromisso com Cláusula Suspensiva” segue transcrita abaixo:

II - Na hipótese de aprovação técnica condicional da(s) obra(s), o FNDE realizará empenho orçamentário para fins de celebração do Termo de Compromisso, não podendo o ente beneficiário iniciar procedimento licitatório para execução da(s) obra(s) antes do atendimento das exigências indicadas pelo setor competente do FNDE e da respectiva aprovação técnica definitiva, o que deverá ocorrer no prazo de até 36 (trinta e seis) meses, sob pena de extinção do instrumento;

A cláusula acima resume o fluxo adotado pelo FNDE, de empenhar o recurso e gerar o termo de compromisso com cláusula suspensiva, ainda que o conveniente não atenda aos requisitos impostos, dando um prazo de até 36 meses para seu adimplemento.

Os termos de compromisso firmados entre a Autarquia e os entes federados podem ter empenhos de recursos oriundos de fontes diversas, como, por exemplo: orçamento discricionário (RP2), emendas individuais (RP6), emendas de bancada (RP7) e emendas de relator (RP9).

Um mesmo termo de compromisso pode ter empenhos oriundos de diferentes origens, a partir de valores advindos de uma combinação de fontes.

Todavia, constatou-se que os empenhos realizados para fins de celebração dos termos de compromisso oriundos de emendas de bancada (RP7) não foram objeto de empenhos relacionados

a outros RPs. Em relação aos empenhos decorrentes de emendas individuais (RP6), com exceção de um termo de compromisso (202141380-1), todos os demais também não foram objeto de empenhos relacionados a outros RPs.

Por outro lado, existem termos de compromisso que foram objeto de empenhos oriundos de RP2 (discricionário) e, ao mesmo tempo, de RP9 (emenda de relator).

A maioria dos termos (R\$ 8,5 bilhões), entretanto, foi contemplada exclusivamente com apenas um tipo de RP. Esses últimos casos foram consolidados na Tabela 2, com vistas a demonstrar a fonte de recursos utilizada pelo FNDE para a celebração dos termos de compromisso.

Tabela 2: Termos de Compromisso relacionados a construções, ampliações e reformas, assinados entre 2020 e maio de 2022, cujos empenhos são oriundos exclusivamente de um único Identificador de Resultado Primário (Ações orçamentárias 20RP, 12KU, 0509 e 00SU)

Identificador de Resultado Primário (RP)	Nº de empenhos (a)	Valor Concedente-FNDE (b)	Valor Empenhado (c)	Média de valor das obras (d)
2 - Discricionário	2.283	R\$ 6.018.119.534,49	R\$ 913.753.249,72	R\$ 2.814.836,08
9 - Emenda do relator	885	R\$ 2.288.495.880,29	R\$ 162.366.022,52	R\$ 2.692.348,09
7 - Emenda de bancada	123	R\$ 180.562.532,29	R\$ 173.891.744,26	R\$ 1.517.332,2
6 - Emenda Individual	120	R\$ 88.024.541,13	R\$ 48.704.635,87	R\$ 765.430,79
Total Geral	3.411	8.575.202.488,2	1.298.715.652,37	-

Fonte: Resposta ao item “d” do Ofício 571/2022-TCU/Secex/Educação (peça 57, “Item D – Relação dos termos gerados de 2020 a 2022 com NE” juntado em itens não digitalizáveis)

Conforme se observa na Tabela 2, em relação aos termos celebrados em razão de empenhos oriundos de RP2, responsáveis por 70,4% das obrigações, constatou-se que o FNDE empenhou 15,2% do valor total das obras sob sua responsabilidade (c/b). Foram 2.283 empenhos no valor médio de R\$ 400,2 mil (c/a), totalizando R\$ 913,7 milhões empenhados.

Da mesma forma, quando analisadas as despesas discricionárias decorrentes de emenda do relator - RP9, responsáveis por 27% das obrigações, o valor empenhado de R\$ 162,3 milhões foi dividido em 885 empenhos, com valor médio de R\$ 183,4 mil (c/a). Os empenhos alcançaram apenas 7,1% do valor total sob a responsabilidade do FNDE.

Nos casos das emendas de bancada (RP7) e emendas individuais (RP6), responsáveis por 3% das obrigações, foram empenhados 96,3% e 55,3% do valor sob a responsabilidade do concedente, a valores médios dos empenhos de R\$ 1,4 milhões e R\$ 405 mil, respectivamente. Nesses casos, percebe-se que os empenhos foram suficientes para o andamento das obras ou de etapa considerável dos projetos. Conforme será visto adiante, as emendas de bancada e individuais encontram regulamentação no art. 166, § 20, da Constituição Federal e no art. 50 da Resolução 1, de 2006-CN, respectivamente, os quais exigem que sejam aportados recursos suficientes para a conclusão dos projetos.

Depreende-se das informações que, em relação aos termos celebrados em razão de despesas RP2 e RP9, o FNDE utilizou como estratégia o fracionamento dos empenhos em pequenos valores, quando comparados aos totais das obras contratadas, de forma a utilizar o limite orçamentário disponível e firmar volume considerável de termos de compromisso. Tal prática embute elevado risco fiscal para o equilíbrio das contas públicas.

De acordo com o art. 167, II, da Constituição Federal, é vedada “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”. Em complemento, a Lei Complementar 101, de 4/5/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - considera não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não sejam acompanhadas da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (arts. 15 e 16 da LRF).

Para ser adequada à lei orçamentária anual, a despesa deve ser objeto de dotação específica e suficiente, ou ser abrangida por crédito genérico, de forma que, somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício. E, para ser compatível com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a despesa deve se conformar com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos na LRF e não infringir qualquer de suas disposições (art. 16, § 1º, I e II da LRF).

A estratégia utilizada pelo FNDE, todavia, não encontra conformidade com a LDO de 2021 (Lei 14.116, de 31/12/2020), pois o art. 94 dispõe que:

Art. 94. No Projeto de Lei Orçamentária de 2021 e na respectiva Lei, os recursos destinados aos investimentos programados no Plano de Ações Articuladas - PAR deverão priorizar a conclusão dos projetos em andamento com vistas a promover a funcionalidade e a efetividade da infraestrutura instalada.

Mesmo o artigo 3º, I, da Resolução CD/FNDE 4/2020, que estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro no âmbito do PAR, ressalta que o atendimento por meio do programa deverá observar critérios mínimos, entre os quais a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros.

Para exemplificar o fracionamento dos empenhos em pequenos valores, seguem, na Tabela 3, os empenhos mais discrepantes quando comparados aos valores totais dos respectivos termos de compromisso assinados pelo FNDE. Ressalte-se que todos os empenhos apresentados foram feitos com recursos discricionários, Identificador de Resultado Primário - RP2, com os quais o órgão tinha a opção de priorizar a conclusão dos projetos em andamento, conforme art. 94 da LDO de 2021 transcrito acima (peça 57, “Item D – Relação dos termos gerados de 2020 a 2022 com NE” juntado em itens não digitalizáveis):

Tabela 3: Maiores diferenças entre os valores assumidos pelo concedente e os valores empenhados

Nº termo	Valor Concedente (a)	Valor empenhado (b)	Percentual (b/a)
2021 43020-1	R\$ 20.580.000,00	R\$ 50.000,00	0,24%
2021 43015-1	R\$ 16.660.000,00	R\$ 50.000,00	0,30%
2021 42826-1	R\$ 8.997.494,95	R\$ 30.000,00	0,33%
2021 42798-1	R\$ 8.782.445,79	R\$ 30.000,00	0,34%

2021 42698-1	R\$ 8.615.856,64	R\$ 30.000,00	0,35%
2021 42852-1	R\$ 8.598.872,52	R\$ 30.000,00	0,35%
2021 42704-1	R\$ 8.472.920,46	R\$ 30.000,00	0,35%
2021 42718-1	R\$ 8.472.920,46	R\$ 30.000,00	0,35%
2021 42465-1	R\$ 8.418.717,10	R\$ 30.000,00	0,36%
2021 42598-1	R\$ 8.418.717,10	R\$ 30.000,00	0,36%
2021 42653-1	R\$ 8.418.717,04	R\$ 30.000,00	0,36%
2021 43398-1	R\$ 8.321.192,54	R\$ 30.000,00	0,36%
2021 42577-1	R\$ 8.289.868,84	R\$ 30.000,00	0,36%
2021 42612-1	R\$ 8.289.868,84	R\$ 30.000,00	0,36%
2021 42640-1	R\$ 8.289.868,84	R\$ 30.000,00	0,36%
2021 42775-1	R\$ 8.289.868,84	R\$ 30.000,00	0,36%
2021 42796-1	R\$ 8.289.868,84	R\$ 30.000,00	0,36%
2021 42807-1	R\$ 8.289.868,84	R\$ 30.000,00	0,36%
2021 42816-1	R\$ 8.289.868,84	R\$ 30.000,00	0,36%
2021 42868-1	R\$ 8.289.868,84	R\$ 30.000,00	0,36%
2021 42872-1	R\$ 8.289.868,84	R\$ 30.000,00	0,36%
2021 42889-1	R\$ 8.289.868,84	R\$ 30.000,00	0,36%

Fonte: Resposta ao item “d” do Ofício 571/2022-TCU/Secex/Educação (peça 57, “Item D – Relação dos termos gerados de 2020 a 2022 com NE” juntado em itens não digitalizáveis)

Nesse contexto, o FNDE não priorizou a conclusão dos projetos em andamento com vistas a promover a funcionalidade e a efetividade da infraestrutura instalada, em afronta ao que orienta o art. 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021. Ao invés disso, assumiu novos compromissos de obras em montante superior ao limite de créditos concedidos ao programa de trabalho, em descumprimento ao art. 16, II, e § 1º, I, da LRF.

Percebe-se que, além de os valores empenhados pelo FNDE não refletirem o verdadeiro montante de obrigações financeiras que poderão advir da concretização dos termos de compromisso assinados pela entidade, da mesma forma, os restos a pagar não processados eventualmente inscritos em razão dessa prática também não revelam o verdadeiro montante a ser despendido pelo FNDE no futuro.

Considerando que, nos casos de geração de Termos de Compromisso com Cláusula Suspensiva, o ente federado tem 36 meses para atender às exigências indicadas pelo setor competente do FNDE e ter sua aprovação técnica definitiva, corre-se o risco de os restos a pagar serem inscritos e reinscritos por até três anos.

A jurisprudência deste Tribunal de Contas da União sobre o princípio da anualidade orçamentária dispõe que:

O uso desmesurado de inscrições e reinscrições de obrigações financeiras na rubrica Restos a Pagar configura desvirtuamento do princípio da anualidade. (Acórdão 2823/2015-TCU-Plenário, Relator José Mucio Monteiro).

A prática recorrente de elevada inscrição e rolagem de recursos orçamentários na rubrica de restos a pagar ofende os princípios da anualidade orçamentária e da razoabilidade, sendo incompatível com o caráter de excepcionalidade dos restos a pagar, contrariando o disposto no art. 165, inciso III, da Constituição Federal, c/c o art. 2º da Lei 4.320/1964. (Acórdão 2033/2019-TCU-Plenário, Relator Vital do Rêgo)

Quanto ao risco de o FNDE não ter disponibilidade orçamentária e financeira suficiente para arcar com a dívida potencial assumida, é importante se ater aos regramentos relacionados às modalidades das emendas parlamentares objeto dos empenhos. Conforme visto, a maior parte das obrigações assumidas pela entidade está relacionada aos termos cujos empenhos foram oriundos de despesas RP2 (70%), seguido pelas emendas de relator RP9 (27%), emendas de bancada RP7 (2%) e emendas individuais RP6 (1%), conforme se observa da Tabela 2 já mencionada.

Segundo o art. 166, § 20, da Constituição Federal, as programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento. O dispositivo é corroborado pelo art. 47, § 2º, da Resolução 1, de 2006-CN:

Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão:

(...)

§ 2º Os projetos constantes de lei orçamentária anual, oriundos de aprovação de emendas de Bancada Estadual, uma vez iniciados, deverão ser, anualmente, objeto de emendas apresentadas pela mesma Bancada Estadual até a sua conclusão, salvo se:

I - constem do projeto de lei orçamentária; ou

II - a execução física não tiver alcançado 20 % (vinte por cento) do total da obra; ou

III - houver comprovado impedimento legal à continuidade da obra; ou

IV - houver decisão em contrário da unanimidade da bancada.

De fato, constatou-se que, em 2021, os empenhos do FNDE relacionados às emendas de bancada foram feitos em valores semelhantes, senão aproximados, ao valor da obra e do processo, suficientes, pois, para a conclusão dos empreendimentos.

No caso das emendas individuais, o art. 50 da Resolução 1, de 2006-CN, estabelece que a dotação seja suficiente para conclusão da obra ou de etapa da execução:

Art. 50. As emendas individuais deverão:

(...)

*II - no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, **em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere.** (grifou-se)*

Nesse caso, o valor empenhado das emendas individuais correspondeu a 55,3% do valor total das obras, restando ainda R\$ 39,3 milhões a ser empenhado.

Para as emendas do relator, declaradas inconstitucionais pelo STF (ADPFs 850, 851, 854 e 1014), como não existia regulamentação semelhante às demais quando o relatório foi escrito, corria-se o risco de que os investimentos assumidos em função dessas emendas não fossem objeto de novos aportes em exercícios futuros, o que comprometeria, ainda mais, os recursos destinados às despesas discricionárias do FNDE (RP2), já que, muito provavelmente, tais recursos teriam que ser destinados a essas obras a fim de dar vazão ao compromisso gerado com a assinatura dos termos.

Adicionalmente, a assinatura de novas obras em decorrência de emendas parlamentares, ao final da legislatura, sobretudo quando em valores diminutos, aumenta o risco de descontinuidade dos aportes necessários para conclusão dos investimentos, o que pode dar causa a obras inacabadas no futuro. Conforme visto, nas emendas do relator, foram empenhados somente 7,1% do valor total sob a responsabilidade do FNDE.

Devido à decisão do STF, foi retirada deste relatório, por perda do objeto, a recomendação registrada no relatório preliminar dirigida ao Congresso Nacional para que fosse regulamentada a execução das emendas do relator, a exemplo das emendas individuais e de bancada.

*Propõe-se manter, entretanto, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, a **recomendação** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para que adote medidas institucionais e estruturadas, alinhadas com o cronograma do ciclo das emendas parlamentares, com o objetivo de elencar e informar aos congressistas os objetos prioritários e aptos ao recebimento de recursos federais oriundos dessas emendas, contemplando, sobretudo as obras em execução e as repactuadas, ressaltando o risco de começar obra nova com recursos de emendas no final do mandato parlamentar, devido à imprevisibilidade sobre a continuidade dos aportes na legislatura seguinte.*

De forma geral, o cenário de maior risco refere-se à discrepância entre os valores empenhados com as emendas do relator - RP9 e as despesas primárias discricionárias - RP2, em relação aos valores das obras. Principalmente porque o orçamento discricionário do FNDE vem diminuindo ano a ano, comprometendo a previsibilidade de recursos, a capacidade e a autonomia financeira do órgão.

Vislumbra-se que a causa para os empenhos irrisórios pode estar relacionada ao fato de que a geração dos termos de compromisso com cláusula suspensiva não significa que a obra esteja efetivamente aprovada, o que leva o FNDE a reservar, por precaução, apenas uma pequena parte do seu orçamento. Entretanto, o volume de termos gerados nessa situação é incompatível com a capacidade orçamentária e financeira do FNDE, o que acarreta sérios riscos fiscais.

*Diante disso, propõe-se **dar ciência** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a utilização de recursos relacionados a despesas RP2-Discricionárias e grupo de natureza de despesa GND4 prioritariamente para assinatura de novas obras, em detrimento do uso de tais recursos para o*

pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas e em execução, afronta o disposto no art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e no art. 94 da Lei 14.116/2020.

*Adicionalmente, propõe-se **realizar a audiência**, com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, do Sr. Marcelo Lopes da Ponte, CPF 773.886.743-49, Presidente do FNDE, e do Sr. Gabriel Medeiros Vilar, CPF 041.080.851-24, Diretor de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais do FNDE, para que, no **prazo de quinze dias**, apresentem razões de justificativa em decorrência da assunção de compromissos para execução de obras novas em detrimento do uso de recursos discricionários (RP2) para o pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas e em execução, bem como pela aprovação condicional de termos de compromisso em volume incompatível com a capacidade orçamentária e financeira da entidade, mediante o fracionamento do limite orçamentário das despesas primárias discricionárias RP2, em empenhos de valores insignificantes quando comparados ao total das obras conveniadas, em afronta ao art. 167, II, da CF, aos arts. 15, 16, II e § 1º, I, c/c art. 45. da LRF, ao art. 94. da Lei 14.116/2020 e ao princípio da anualidade orçamentária (Acórdãos 2823/2015-TCU-Plenário e 2033/2019-TCU-Plenário).*

A conduta traz embutido um risco fiscal ao equilíbrio das contas do FNDE, pois, caso adimplidos todos os termos de compromisso relacionados a obras (construções, reformas e ampliações), firmados entre 2020 e maio de 2022, seria preciso de aproximadamente R\$ 8,8 bilhões para a conclusão dos empreendimentos, o que poderia ocasionar o risco de não execução de todas as obras.

Tal sistemática compromete também a capacidade orçamentária e financeira de o FNDE, em exercícios futuros, concluir as obras atualmente em execução (R\$ 2,8 bilhões), as obras inacabadas que poderão ainda ser objeto de repactuação (R\$ 1,7 bilhão) e as obras paralisadas (R\$ 753,5 milhões).

Nesse sentido, a conduta dos responsáveis é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual devem ser ouvidos em audiência a fim de avaliar a gravidade de suas atuações. Conforme visto, é razoável afirmar que era possível aos responsáveis ter consciência da ilicitude dos atos que praticaram, pois contrários à gestão fiscal responsável das contas do FNDE (LRF), à exigências da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 14.116/2020) e aos princípios da anualidade orçamentária (Acórdãos 2823/2015-TCU-Plenário), moralidade e impessoalidade (art. 37, caput, da CF/1988).

Logo, era razoável exigir dos responsáveis conduta diversa daquela que adotaram, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveriam ter priorizado o uso de recursos discricionários para a conclusão dos projetos em andamento com vistas a promover a funcionalidade e a efetividade da infraestrutura instalada. Além disso, deveriam ter firmado termos de compromisso em volume compatível com a capacidade orçamentária e financeira da entidade, com empenhos suficientes para garantir o adimplemento das obrigações, sem direcionar o atendimento a determinados municípios.

A responsabilidade do Presidente do FNDE em relação aos termos de compromisso com cláusula suspensiva é fundamentada pela responsabilidade direta do seu gabinete na indicação dos entes federados a serem atendidos na condição de "Aprovação Condicional", algo que foi apontado pela equipe técnica do FNDE como fluxo comum para tais indicações (peça 57, p. 5) e que constava expressamente no art. 2º, § 1º, da Portaria FNDE 602/2019, transcrito a seguir:

§ 1º A Chefia de Gabinete do FNDE procederá à indicação dos entes federados a serem atendidos na condição de "Aprovação Condicional", o qual se dará via Simec "em lote".

Quanto ao Diretor de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais, os arts. 130 ao 153 do Regimento Interno do FNDE, aprovado pela Portaria FNDE 629, de 3/8/2017, dispõem sobre a competência da diretoria, notadamente:

coordenar as atividades relativas à solicitação de emissão de empenho, no âmbito de sua área de atuação (art. 130, inciso III);

coordenar a execução financeira dos programas e projetos educacionais e apoiar na definição de diretrizes para o uso dos recursos orçamentários (art. 133, inciso II);

executar as atividades relacionadas à solicitação, execução e operação de empenho de recursos dos programas e projetos educacionais no âmbito de sua área de atuação (art. 134, inciso I);

prestar assistência quanto à elaboração dos Termos de Compromisso e instrumentos congêneres no âmbito da infraestrutura educacional (art. 146, inciso V).

*Por fim, com vistas a readequar o volume de termos de compromisso assinados à capacidade orçamentária e financeira do órgão, propõe-se **determinar** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, **no prazo de 90 dias**, anule os termos de compromisso assinados entre 2020 e 2022, oriundos de despesas primárias discricionárias RP2, que contenham previsão de novas construções, ampliações e reformas, cujos entes federados ainda não tenham adimplido com a documentação necessária para a aprovação definitiva do termo de compromisso com cláusula suspensiva e, conseqüentemente, não tenha sido realizado nenhum pagamento pelo FNDE, em observância ao art. 167, II, da CF/1988, aos arts. 1º, § 1º, 15, 16, II e § 1º, I, c/c art. 45. da LRF, ao art. 94 da Lei 14.116/2020 e ao art. 3º, I, da Resolução CD/FNDE 4/2020.*

Além da incompatibilidade orçamentária e financeira verificada na pactuação de termos de compromisso pelo FNDE, foi observado que a assunção desses acordos não tem passado por análise técnica prévia, conforme descrito no tópico seguinte.

III.2.1. Comentários dos gestores (peça 98, p. 9-12)

Após esclarecer que a aprovação condicional de iniciativas de obras do PAR não autoriza a realização de procedimento licitatórios pelos entes federados parar início das obras, os gestores apontam que o tempo médio despendido para a conclusão de obras educacionais ultrapassa quatro exercícios financeiros e que tal fato corroboraria a realização de empenhos parciais conforme apontado no achado (peça 98, p. 9-10).

Informou-se que a realização de empenhos parciais já era adotada no âmbito da celebração de termos de compromissos por meio do PAR, além de ser prática adotada por outros Ministérios. Assim, considerando-se a baixa capacidade operacional do FNDE para análise de todas as iniciativas de obras cadastradas pelos entes, os empenhos parciais serviriam para “sinalizar iniciativas de obras que possuem condições de serem analisadas” (peça 98, p. 10).

Salientou-se que a Procuradoria Federal junto ao FNDE, por meio de nota técnica específica (peça 96), manifestou-se no sentido de ser regular, sob o aspecto jurídico-formal, a utilização de termos de compromisso com cláusulas específicas conforme apontado no achado.

Diante disso, a utilização desses termos de compromisso teria sido utilizada para “assegurar a manutenção de empenhos parciais realizados em 2019, permitindo a inscrição dos empenhos em restos a pagar e a liquidação das despesas em momento posterior”. Isso porque a ausência de instrumentos vigentes acarretaria o cancelamento dos respectivos empenhos de forma automática pela STN por força do art. 68, § 4º, inc. II, do Decreto 93.872/1986 (peça 98, p. 10, itens 3.27 e 3.28).

Além disso, a adoção de termos de compromisso com cláusulas suspensivas, conforme comentários dos gestores, serviria para:

adequar a operacionalização dos ajustes firmados pela entidade à “Plataforma +Brasil”, já que os instrumentos firmados a partir do 4º ciclo do PAR (2021-2024) deveriam estar naquela plataforma, tornando imprescindível a existência de instrumento formal para vinculação de empenho;

oportunizar aos entes federados a apresentação completa de documentos técnicos necessários para a supressão da cláusula suspensiva e aprovação definitiva das obras, sendo que nenhuma obra é financiada pelo FNDE sem que isso ocorra.

A partir desse ponto, os comentários dos gestores manifestam discordância com a conclusão a que chegou a equipe de inspeção no sentido de que a utilização dos termos de compromisso com cláusulas suspensivas poderia acarretar risco orçamentário-financeiro, pois, segundo alegam, a celebração desses instrumentos não ensejaria, por si só, a obrigatoriedade de repasse de recursos pela Autarquia em razão das condições que devem ser previamente atendidas pelos entes federados. Assim, não seria adequado afirmar que empenhos parciais podem acarretar prejuízo no equilíbrio das contas públicas (peça 98, p. 11).

Na sequência, após apresentar o quantitativo de termos de compromissos com cláusula suspensiva firmados no âmbito do PAR 3 e PAR 4, no total de 3.023 termos firmados, e destacar que apenas 45 obtiveram aprovação técnica definitiva e estaria apta a serem licitadas pelos entes, os gestores buscam demonstrar que, das despesas empenhadas em RP2 (despesas discricionárias), 54% foram destinadas a obras em andamento, enquanto que 46% foram para obras novas. Dessa forma, defendem que a gestão teria priorizado os recursos do PAR para obras e mandamento conforme preconiza a LDO 2021 (peça 98, p. 11 e 12).

Alegou-se, ainda, que, na gestão em que fizeram parte, foram concluídas mais de 3.156 obras educacionais, enquanto que, nesse mesmo período, foram autorizadas o início de cerca de 700 novas obras, o que, em tese, demonstra que estariam sendo concluídas mais obras do que o número de obras autorizadas a iniciar (peça 98, p. 12).

Por fim, na conclusão dos comentários dos gestores, foi solicitada a dispensa da realização de audiência do então Presidente do FNDE e do então Diretor da Digap, revisão da proposta de anulação dos termos de compromisso com cláusula suspensiva e a reconsideração dos encaminhamentos que tratam da utilização de recursos relacionados a despesas alocadas em Resultado Primário – RP 2 (peça 98, p. 14).

III.2.2. Análise dos comentários

Efetivamente, o tempo médio despendido para a conclusão das obras educacionais deve ser levado em consideração no ato do empenho da despesa. Com efeito, para obras com vigência plurianual, as despesas devem ser empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada (art. 27 do Decreto 93.872/1986). O que se observou, no entanto, foram empenhos irrisórios para um volume expressivo de termos de compromisso com cláusula suspensiva.

Em regra, o empenho deve prever recursos suficientes para a conclusão dos projetos ou de realização de etapa relevante das obras, assim como foi observado em relação aos realizados com RP 7 e 6. A orientação é corroborada pelo art. 10 da Portaria Interministerial 424/2016, que exige a indicação do crédito para atender a despesa a ser executada em exercícios futuros, sendo de responsabilidade do concedente incluir em sua proposta orçamentária dos exercícios seguintes a dotação necessária à execução dos instrumentos.

Quanto à possibilidade de termos com cláusula suspensiva, segundo a Portaria Interministerial 424/2016, poderá ser realizada a celebração de instrumentos com previsão de condição a ser cumprida pelo conveniente até o prazo final de 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento. Esse novo prazo, incluído pela Portaria Interministerial

558/2019, alterou o anteriormente previsto de dezoito meses para o adimplemento das condicionantes.

A medida é vista como uma sinalização para que a administração não comprometa o orçamento por longos períodos, aumentando o volume dos restos a pagar não processados, sem a certeza de que as condicionantes serão adimplidas pelo conveniente.

Recentemente, com o mesmo intuito, foi publicado o Decreto 11.380, de 12/1/2023, dispendo sobre a implementação de ações, no âmbito da administração pública direta do Poder Executivo federal, para avaliação quanto à manutenção de saldo de restos a pagar não processados, com vistas a avaliar a pertinência e a adequação da manutenção de tais saldos. Entre as medidas estabelecidas no decreto, a Secretaria do Tesouro Nacional ficou encarregada de promover o bloqueio, em contas contábeis específicas do Siafi, dos restos a pagar não processados dos órgãos do Poder Executivo federal inscritos até o exercício de 2022, com algumas exceções de despesas obrigatórias, emendas de bancada e da saúde, por exemplo.

Em que pese o decreto, conforme seu art. 1º, se aplique apenas à Administração Direta do Poder Executivo Federal, certamente o FNDE, que se enquadra na Administração Indireta, deverá trilhar o mesmo caminho de responsabilidade na gestão fiscal. Como os termos de compromisso com cláusula suspensiva não obedeceram a critérios técnicos de elegibilidade e de priorização, mas, ao contrário, os entes federados foram indicados, em lote, pela chefia de gabinete do FNDE (art. 2º, § 1º, da Portaria FNDE 602/2019), a autarquia deve avaliar a adequação da manutenção dos saldos em restos a pagar não processados, no mesmo sentido que o decreto dispôs para a administração direta:

Art. 3º As unidades gestoras responsáveis pela execução das despesas poderão solicitar o desbloqueio dos restos a pagar não processados ou, alternativamente, solicitar o cancelamento dos saldos, na hipótese de inadequação, respectivamente, do bloqueio ou da manutenção dos saldos.

A baixa capacidade operacional alegada pelo FNDE para análise de todas as iniciativas de obras cadastradas pelos entes não deveria servir de justificativa para os empenhos parciais, com vistas a “sinalizar iniciativas de obras que possuem condições de serem analisadas”. Mesmo porque não houve atendimento de critérios de elegibilidade, nem de priorização para identificar quais demandas registradas no PAR possuíam “condições de serem analisadas”.

Considerando que os recursos são escassos e que a demanda de obras escolares é maior que a possibilidade de oferta, a baixa capacidade operacional do FNDE deveria ser empregada nas demandas que cumprissem os critérios objetivos de elegibilidade dispostos na Iniciativa nº 19 – Construir escolas ou creches (Anexo II à Resol. FNDE 4/2020), fossem priorizadas de acordo com os critérios objetivos definidos no art. 3º da Resolução FNDE 4/2020, e, por fim, comprovassem, ao menos em tempo razoável, deter todos os requisitos de apresentação da proposta, domínio do terreno, plantas do projeto, planilha orçamentária e demais declarações exigidas pelos normativos do FNDE.

Conforme os comentários dos gestores, o prazo de 36 meses da cláusula condicional permitiria que os restos a pagar não processados (RPNP) inscritos fossem desbloqueados pelo FNDE até 31 de dezembro do exercício em que ocorreu o bloqueio dos saldos (art. 68, § 4º, inc. II, do Decreto 93.872/1986) e assim permanecessem por até três anos aguardando o adimplemento das condicionantes pelos convenientes. Entretanto, esse procedimento deve ser visto como exceção e como data limite para a “rolagem” de RPNP, que acaba por comprometer o orçamento de exercícios futuros do órgão.

Em relação ao alegado pelos gestores no sentido de que a prática adotada não gera risco orçamentário-financeiro para o FNDE, pois a celebração dos termos com cláusula suspensiva, por si só, não acarretaria a obrigatoriedade de repasse de recursos pela Autarquia, em razão das

condições a serem cumpridas pelo conveniente, reafirmam-se as conclusões do relatório no sentido de que o volume de termos de compromisso com cláusula suspensiva firmados pelo FNDE, sem qualquer critério técnico e com empenhos insignificantes individualmente, porém materialmente relevantes quando considerado o valor global, é desproporcional aos recursos orçamentários e financeiros disponíveis, sem contar os imprescindíveis para concluir as obras em execução, as paralisadas e as inacabadas, firmadas outrora.

Quanto ao mandamento preconizado pelo art. 94 da Lei 14.116/2020 (LDO), os gestores afirmam que teriam destinado a maioria dos recursos discricionários - RP2 – para obras “em andamento”, ao invés de obras novas, cumprindo, assim, o normativo. A afirmação veio acompanhada de um arquivo Excel contendo os dados da execução orçamentária de 2021 e 2022.

Entretanto, o conceito de obra “em andamento” adotado pelo gestor não condiz com realidade fática registrada no Simec sobre a situação da obra. Tanto o Módulo Simec-PAR4 quanto o Obras 2.0 registram a situação da obra, conforme sua evolução. Basicamente, todas as situações preliminares até a aprovação da demanda são registradas no módulo PAR, o qual registra, por exemplo, as situações: em cadastramento; aguardando análise do FNDE; em análise; em diligência; em análise/retorno de diligência; obra deferida; obra aprovada; aprovação condicional; obra cancelada. Quando a obra é aprovada no módulo PAR, automaticamente é criado um registro no Módulo Obras 2.0, com as seguintes situações, por exemplo: planejamento pelo proponente; licitação; contratação; execução; paralisada; inacabada e concluída.

Como visto, para que uma obra seja considerada “em andamento”, espera-se que, ao menos, tenha concluído as fases preliminares previstas no módulo PAR, tenha sido criado seu registro no módulo Obras 2.0.

Contudo, para classificar a obra “em andamento” conforme planilha apresentada, o gestor considerou a seguinte função do excel (=SE(E6=V6;"Obra Nova";SE(E6<V6;"Obra em Andamento";""))). Ou seja, se o ano do processo (assinatura) for igual ao ano do empenho, a situação foi considerada “obra nova”. Senão, caso o ano do processo for menor que a data do empenho, seria “obra em andamento”. Portanto, a classificação das obras como “obra nova” ou “em andamento” não refletiu a realidade fática dessas obras no próprio sistema do MEC (Simec).

Por esse motivo, algumas obras listadas como “em andamento”, na realidade são obras novas, conforme pode ser constatado pelos prints de tela do Simec à peça 107. Ao cruzar com a situação registrada no PAR e no Obras 2.0, foram encontradas obras classificadas pelo gestor como “em andamento”, mas que nem passaram pelas fases preliminares do módulo PAR. Algumas ainda se encontram em análise/retorno de diligência, em diligência e aprovação condicional, sem qualquer registro no Obras 2.0. Mesmo algumas registradas no PAR como “obra aprovada”, ainda se encontram “em planejamento pelo proponente” no módulo Obras 2.0.

Além das inconsistências relatadas acima, a alegação de que 54% das despesas empenhadas (RP2) foram direcionadas a obras em andamento, levou em consideração os dados dos dois exercícios financeiros, de 2021 e 2022. Entretanto, pelo fato de o relatório de auditoria ter sido gerado em meados de 2022, o gestor foi chamado em audiência por ter infringido o art. 94 da Lei 14.116/2020 (LDO de 2021), que dispôs sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021.

Nesse sentido, quando considerados somente os empenhos relacionados ao exercício de 2021, bem como corrigidas as situações da obra conforme os registros do Simec, conclui-se que, a partir dos dados disponibilizados pelo gestor, foram empenhados 72% em obras novas e 28% em obras em andamento, com recursos RP2, o que evidencia que foram priorizadas obras novas em detrimento das obras em andamento.

Em contraponto, provavelmente em função das denúncias e da própria auditoria ocorridas durante o exercício de 2022, os empenhos realizados neste exercício foram, em sua grande maioria, direcionados a obras em andamento, ao menos com a situação aprovada no módulo PAR.

Logo, entende-se que, com exceção da recomendação voltada ao Congresso Nacional, que será comentado no parágrafo seguinte, todos encaminhamentos propostos no relatório preliminar em relação ao presente achado devem ser mantidos.

Por fim, mesmo não tendo sido objeto de comentários dos gestores, entende-se que perdeu objeto a proposta de recomendação registrada no relatório preliminar no sentido de que o Congresso Nacional:

“adote providências para regulamentar a execução do orçamento destinado por meio de emendas de relator, a exemplo da regulamentação da execução das emendas individuais e de bancada disposta na Resolução 1, de 2006-CN, especialmente no sentido de garantir que os projetos financiados por recursos decorrentes dessas emendas tenham assegurada a dotação orçamentária para sua conclusão nos exercícios seguintes.” (item 157 do relatório preliminar à peça 81)

A perda de objeto decorre de decisão recente do STF nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014, proferida no dia 19/12/2022, na qual o STF decidiu por:

declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União; (item a da decisão do STF)

conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais (cabendo, ainda, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 10.888/2021); (item c da decisão do STF)

Dessa forma, considerando que a decisão do STF afasta a possibilidade da utilização de emendas de relator da forma como a recomendação proposta no relatório preliminar buscava tratar, perdeu-se o objeto da recomendação, tornando-a desnecessária.

Realização de empenhos e celebração de termos de compromisso para execução de obras sem análise técnica prévia

Em 2021, o FNDE passou a gerar, para iniciativas de obras novas (construção, ampliação e reforma de unidades), termos de compromisso com cláusula suspensiva, para cuja assinatura não é necessária análise técnica prévia do projeto. Nesses casos, a análise técnica prévia da obra é substituída pela “aprovação técnica condicional”, a partir da qual é feito o empenho financeiro para fins de celebração do termo de compromisso (peça 57, “Item D – Relação dos termos gerados de 2020 a 2022 com NE” juntado em itens não digitalizáveis).

A referida cláusula suspensiva desses termos de compromisso dispõe que o ente beneficiário não pode dar qualquer andamento ao projeto antes da sua aprovação técnica definitiva, que deve ocorrer no prazo de até 36 meses, conforme a seguir:

II - Na hipótese de aprovação técnica condicional da(s) obra(s), o FNDE realizará empenho orçamentário para fins de celebração do Termo de Compromisso, não podendo o ente beneficiário iniciar procedimento licitatório para execução da(s) obra(s) antes do atendimento das exigências indicadas pelo setor competente do FNDE e da respectiva aprovação técnica definitiva, o que deverá ocorrer no prazo de até 36 (trinta e seis) meses, sob pena de extinção do instrumento;

Tal cláusula resume o fluxo adotado pelo FNDE nesses casos de empenhar o recurso, mediante aprovação técnica condicional, e assinar o termo de compromisso ainda que o projeto da obra não atenda aos requisitos técnicos, dando-se prazo para o seu adimplemento nos termos da cláusula suspensiva.

A possibilidade de liberação de empenhos para iniciativas do PAR com amparo em aprovação condicional foi instituída pelo FNDE, em caráter excepcional, mediante a Portaria 602/2019 (peça 59), que consignou nos “considerandos” do normativo os seguintes aspectos: limite orçamentário da Autarquia, a necessidade de empenho até o término do exercício financeiro e a baixa capacidade operacional do órgão à época.

Tal norma veio a ser revogada pela Portaria 33 (peça 60), de 15/1/2020, depois de ocorrido o empenho dos recursos orçamentários destinados à implementação das ações ali descritas, referentes ao exercício financeiro de 2019.

E, apesar de a liberação de empenhos com base em aprovação condicional ter passado a ocorrer novamente a partir de 2021, vinculados a termos de compromisso com cláusula suspensiva, não se tem notícia de que outro normativo regulamentando tal prática tenha sido emitido pelo FNDE, que, conquanto tenha apresentado à equipe de inspeção a Portaria 602/2019 como fundamento normativo da aprovação condicional, não informou que essa norma já estava revogada.

Note-se que a realização de empenhos mediante aprovação condicional não implicava, contudo, possibilidade legal de celebração de termos de compromissos sem análise técnica prévia de projetos.

A Resolução CD/FNDE 14, de 8/6/2012, por exemplo, que estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro no âmbito do PAR, prescreve em seu art. 8º que a transferência de recursos financeiros pelo FNDE será feita para “projetos tecnicamente aprovados”.

Também a Resolução CD/FNDE 24, de 2/7/2012, mais específica, que define os critérios para o apoio técnico e financeiro no âmbito do PAR relativo à dimensão de Infraestrutura Física, dispõe em seu art. 7º que a assistência financeira para obras somente será concedida após a aprovação técnica de engenharia, pelo FNDE, do projeto cadastrado pelos entes.

A própria Portaria FNDE 602/2019, que havia autorizado a realização do empenho orçamentário mediante a “aprovação condicional” da obra e veio a ser revogada após o cumprimento de sua finalidade, determinava no seu art. 3º que a geração de termos de compromisso para as ações empenhadas seria realizada pelo FNDE somente “após aprovação técnica pela área responsável do projeto no âmbito do PAR”.

Assim, a pactuação de termos de compromisso com cláusula suspensiva para execução de obras novas não encontra respaldo nos normativos do FNDE. Segundo a Autarquia, a sistemática adotada para celebração desses termos tem como referência a Portaria Interministerial 424, de 30/12/2016, conforme transcrito a seguir (peça 57, p. 8):

3.35. É importante salientar, ainda, que a nomenclatura “Termos de Compromisso com cláusula suspensiva” é utilizada em similaridade ao que dispõe a Portaria nº 424, de 30 de dezembro de 2016, no tocante à possibilidade de celebração de instrumentos com previsão de condição a ser cumprida pelos entes, o que é adotado no âmbito da Plataforma +Brasil, na qual também serão operacionalizados os Termos firmados com o FNDE.

Em 2021, foi inaugurado o uso do termo de compromisso com cláusula suspensiva, que, como vimos, pode ser firmado sem análise técnica do projeto e veio a predominar para iniciativas de obras. Tanto assim que, dos 3.047 termos de compromissos gerados no referido exercício, 2.657, equivalente a 87% do total, foram com cláusula suspensiva, perfazendo valor de obras da ordem de R\$ 7,3 bilhões, vinculados a empenhos de R\$ 845 milhões. Os 390 instrumentos restantes correspondem a termos de compromisso definitivos, ou seja, firmados após a aprovação técnica definitiva do projeto da obra, e foram da ordem de R\$ 980 milhões, vinculados a empenhos de R\$ 230 milhões (peça 57, “Item D – Relação dos termos gerados de 2020 a 2022 com NE” juntado em itens não digitalizáveis).

Com relação aos 2.657 termos de compromisso com cláusula suspensiva gerados em 2021, vale fazer uma segregação inicial por ano de empenho ao qual se vincularam tais instrumentos, conforme a Tabela 4:

Tabela 4 - Termos de Compromissos com cláusula suspensiva firmados em 2021 (por ano de empenho)

Ano do Empenho	Quant. Termos	Total Concedente (em R\$)	Total Obras (em R\$) (a)	Total Empenhos (em R\$) (b)	Percentual (b/a)
2019	700	1.047.974.365,63	1.055.873.395,43	548.132.320,60	51,9%
2021	1953	6.193.504.807,10	6.215.500.014,67	293.335.815,06	4,7%
Outros	4	7.579.546,24	7.716.496,35	3.355.844,70	44,3%

Fonte: Resposta ao item “d” do Ofício 571/2022-TCU/Secex/Educação (peça 57, “Item D – Relação dos termos gerados de 2020 a 2022 com NE” juntado em itens não digitalizáveis)

Como se vê, uma parte dos termos de compromisso com cláusula suspensiva gerados em 2021 associa-se a empenhos efetuados em 2019, os quais, ao que parece, ainda não haviam sido vinculados a termo de compromisso definitivo, decerto por não haver aprovação técnica definitiva do projeto da obra desde a emissão do empenho.

Percebe-se também, da tabela acima, que os valores empenhados em 2019, quando ainda não havia a figura do termo de compromisso com cláusula suspensiva, eram da ordem de 50% do valor das obras previstas, proporção que guarda consonância com os preceitos orçamentários que requerem que a dotação seja suficiente para a execução de, ao menos, parcela relevante da execução.

Os empenhos efetuados em 2021, no entanto, não chegam a 5%, em média, do valor dos termos de compromisso gerados, o que corrobora constatação apresentada no achado anterior a esse de que o FNDE adotou estratégia de fracionar o orçamento em empenhos de pequenos valores quando comparados aos totais das obras contratadas de modo a firmar volume considerável de termos de compromisso com o limite orçamentário. E, mais que isso, o que a tabela acima mostra é que o termo de compromisso com cláusula suspensiva foi o instrumento empregado pelo FNDE para a execução de tal estratégia, a partir do exercício de 2021.

A tendência fica ainda mais clara quando os termos de compromisso com cláusula suspensiva firmados em 2021 com empenhos do mesmo ano são discriminados por “Identificador de Resultado Primário - RP”, conforme a seguir¹:

Tabela 5 - Termos de Compromissos com cláusula suspensiva firmados em 2021 (vinculados a empenhos de 2021)

Identificador de Resultado Primário (**)	Quantidade de Termos	Total Concedente (em R\$)	Total Termos (R\$) (a)	Total Empenhos (em R\$) (b)	Percentual (b/a)
RP 2-Desp. discricionária (FNDE)	1175	4.236.289.761,53	4.249.900.986,05	128.388.822,47	3,0%
RP 9-Desp. disc. decorrente de emendas de Relator	650	1.852.775.688,56	1.858.735.971,89	103.234.465,84	5,6%
RP 7-Desp. disc. decorrente de emendas de bancada (*)	37	37.196.920,42	37.481.558,98	30.788.057,63	82,2%
RP 6-Desp. disc. decorrente de emendas individuais (*)	91	67.242.436,59	69.381.497,75	30.924.469,12	44,6%
Total Geral	1953	6.193.504.807,10	6.215.500.014,67	293.335.815,06	4,7%

(*) despesa de execução obrigatória, nos termos do disposto nos §§ 9º, 11 e 12 da Constituição Federal;

(**) conforme classificação do art. 7º, § 4º, II, da Lei 14.116, de 31 de dezembro de 2020 – LDO 2021.

Fonte: Resposta ao item “d” do Ofício 571/2022-TCU/Secex/Educação (peça 57, “Item D – Relação dos termos gerados de 2020 a 2022 com NE” juntado em itens não digitalizáveis)

A Tabela 5 mostra que o fracionamento dos empenhos gerados em 2021 para associação a termos compromisso com cláusula suspensiva ocorreu com recursos discricionários advindos de emendas do relator (RP9), cujos empenhos corresponderam em média a 5,6% do valor das obras, e, sobretudo, do próprio FNDE (RP2), cujos empenhos corresponderam a 3% dos totais dos empreendimentos, com valor empenhado de apenas R\$ 128,4 milhões para obras que montam a R\$ 4,25 bilhões.

Tal evidência também vai ao encontro do já mencionado achado anterior, que, ao apontar a concentração desses empenhos de pequeno valor nas despesas RP2 e RP9, destacou que as decorrentes de emendas de bancada e de emendas individuais (RP7 e RP6) são objeto de regulamentação específica que exige o aporte de recursos suficientes para a conclusão dos projetos ou de realização de etapa relevante das obras, o que impede o fracionamento observado nas despesas de RP2 e RP9. Note-se que, ademais, as despesas com os indicadores RP7 e RP6 corresponderam a menos de 2% do valor total dos termos de compromisso com cláusula suspensiva gerados em 2021 com empenhos efetuados no exercício.

¹ “Identificador de Resultado Primário - RP”: previsto nas leis de diretrizes orçamentárias anuais para auxiliar na apuração do resultado primário estimado para o exercício.

Registre-se que, naquele achado, foram também anotadas as restrições legais do ponto de vista orçamentário relacionadas ao uso de empenhos que não refletem o verdadeiro montante de obrigações financeiras eventualmente advindas da concretização dos termos de compromisso assinados pela entidade, bem como destacado o impacto fiscal que tal prática pode trazer à execução orçamentária e financeira de exercícios futuros do FNDE, já comprometida com o passivo financeiro necessário para conclusão das obras inacabadas, paralisadas e a continuidade dos aportes para as obras em execução já conveniadas em exercícios anteriores, em um montante de aproximadamente R\$ 5,3 bilhões.

O FNDE não apresenta justificativas de ordem técnica para a utilização de empenhos irrisórios nem qual seria a contribuição dessa estratégia para a melhoria de gestão do PAR e para o atingimento das finalidades do programa. Por sinal, em audiência pública na Comissão de Educação do Senado ocorrida em 11/5/2022, o Diretor Gabriel Vilar, da Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais do FNDE – Digap/FNDE, não respondeu ao Presidente da Comissão, Senador Marcelo Castro, quando perguntado sobre as razões e finalidades do uso dos empenhos de pequeno valor.²

Como comentado anteriormente, não se identificou nos normativos do FNDE previsão legal de celebração de termos para iniciativas de obras novas sem aprovação técnica prévia do projeto, como vem ocorrendo com as que são objeto de termos de compromisso com cláusula suspensiva, nomenclatura que, segundo a Autarquia, é utilizada em similaridade ao que dispõe a Portaria Interministerial 424, de 30/12/2016, no tocante à possibilidade de celebração de instrumentos com previsão de condição a ser cumprida pelos entes.

De fato, a referida norma, que trata das transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, dispõe no caput de seu art. 24 a possibilidade de celebração de instrumentos com previsão de condição a ser cumprida pelo beneficiário dos recursos, conforme transcrito a seguir:

Art. 24. Poderá ser realizada a celebração de instrumentos com previsão de condição a ser cumprida pelo conveniente, exceto aquelas dispostas no art. 22 desta Portaria, e enquanto a condição não se verificar não terá efeito a celebração pactuada.

§ 1º O prazo final para o cumprimento das condições suspensivas, inclusive aquelas de que trata o art. 21, deverá ser fixado no instrumento e não poderá exceder ao dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento. (Alterado pela Portaria Interministerial 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 2º Para os instrumentos celebrados pelo Ministério da Saúde, o prazo previsto no § 1º poderá ser de até vinte e quatro meses, contado da data da assinatura do instrumento. (Alterado pela Portaria Interministerial 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 3º O instrumento será extinto quando não ocorrer a implementação, pelo conveniente, da condição suspensiva no prazo estabelecido por este artigo. (Incluído pela Portaria Interministerial 558, de 10 de outubro de 2019) (grifou-se)

Note-se, no entanto, que o § 1º do mesmo artigo da norma estabelece que o prazo final para o cumprimento da condição não poderá ultrapassar o dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento, ao passo que os termos de compromisso gerados pelo FNDE concedem prazo de até 36 meses para o adimplemento da condição suspensiva fixada no instrumento.

² [Comissão de Educação ouve diretores do FNDE sobre denúncias de corrupção no MEC - TV Senado](#); momento 2:41:00.

Quanto a isso, o Ofício_In nº 13747/2021/CGEST mostra que, originalmente, o FNDE sequer havia estipulado prazo para aprovação técnica das obras (peça 62, p. 9), vindo a fazê-lo após recomendação da Advocacia-Geral da União (AGU), que, no Despacho nº 00171/2021/CGJUR/PFFNDE/PGF/AGU, mencionou sobre a necessidade de previsão de prazo para cumprimento das condicionantes, “de forma análoga ao que prevê o art. 24 da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016” (peça 62, p. 13). Sabe-se que, depois disso, houve a inclusão do prazo de 36 meses na cláusula suspensiva, sobejamente maior que o disposto na norma.

Além disso, sob o aspecto orçamentário, a referida portaria exige, para os instrumentos ali regulados cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, a indicação de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, nos termos do seu art. 10:

DA PLURIANUALIDADE

Art. 10. Nos instrumentos regulados por esta Portaria, cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, indicar-se-á o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, mediante apostilamento.

Parágrafo único. A previsão de execução de créditos orçamentários em exercício futuros a que se refere o caput acarretará a responsabilidade de o concedente incluir em suas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes a dotação necessária à execução do instrumento.

Quanto a esse aspecto, vale dizer que não há notícia de que parte da dotação que seria necessária à execução dos R\$ 6 bilhões de obras contemplados nos termos de compromisso gerados com os empenhos efetuados em 2021 para despesas de RP2 e RP9 tenha sido incluída no orçamento de 2022 nem há garantia de que isso virá a ocorrer nos exercícios seguintes.

E, conquanto se saiba que aos termos de compromisso gerados pelo FNDE não se aplicam necessariamente todas as formalidades requeridas nos convênios e contratos de repasse regulados pela Portaria Interministerial 424/2016, considera-se que o prazo de solução de situação excepcional, como a condição suspensiva, em que se apoia o FNDE para a geração de instrumentos sem análise técnica prévia, tanto quanto requisitos relacionados à previsibilidade orçamentária, cuja inobservância, como se falou, pode trazer impactos relevantes à execução orçamentária e financeira de exercícios futuros da Autarquia, são elementos essenciais da Portaria Interministerial 424/2016 a serem atendidos para fins de caracterização da conformidade dos termos de compromisso com cláusula suspensiva que vêm sendo firmados pela entidade.

*Desse modo, propõe-se **dar ciência** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a geração de termos de compromisso com cláusula suspensiva sem a indicação do crédito de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro e com prazo de adimplemento da condição suspensiva de até 36 meses afronta o disposto nos arts. 10 e 24, § 1º, da Portaria Interministerial 424/2016.*

Além das mencionadas consequências fiscais e orçamentárias, pode-se dizer que a estratégia de formalizar o maior volume possível de iniciativas com o limite orçamentário disponível por meio de empenhos de pequeno valor vinculados a instrumentos firmados sem análise técnica prévia, mediante a utilização de termos de compromisso com cláusula suspensiva, trouxe prejuízo à confiabilidade da gestão da Autarquia e deu margem à criação de um ambiente propício a favorecimentos injustificáveis e inobservância ao princípio da impessoalidade.

Veja-se, por exemplo, a representação autuada no TC 006.666/2022-1, na qual o MP/TCU aponta a profusão de empenhos irrisórios efetuados pelo FNDE para a construção de cerca de 2

mil novas escolas, em diversos municípios, sem a correspondente previsão orçamentária para execução da totalidade das obras.

A representação toma por base notícia divulgada em diversos meios de comunicação sobre esquema denominado “escolas fake”, segundo o qual são empenhadas parcelas ínfimas de recursos para construção de escolas mediante termos de compromisso. A reportagem afirma que são necessários R\$ 5,9 bilhões para conclusão das obras e que não existe orçamento suficiente para tal. Informa também que foram liberados somente 3,8% dos recursos previstos para a construção das 2 mil escolas e creches, sendo que 560 obras receberam apenas 1% dos valores empenhados.

A Tabela 5, apresentada anteriormente, com os termos de compromissos com cláusula suspensiva de 2021 vinculados a empenhos do mesmo exercício, discriminados por Identificador de Resultado Primário, corrobora as informações trazidas na representação, ao mostrar que, com relação às despesas de RP2 e RP9, serão necessários R\$ 5,9 bilhões para o término de 1.825 obras correspondentes aos termos gerados e que é mesmo ínfimo o valor dos empenhos efetuados em 2021 para tais despesas em relação ao total das obras, da ordem de 3% para as de RP2. Em complemento, verificou-se que, dessas 1.825 iniciativas, 967 receberam empenhos menores que 3% do valor da obra e 493 menores que 1%, havendo ainda 238 empenhos que não chegam sequer a 0,5% do montante que seria necessário à consecução do empreendimento.

Diante disso, cabe ratificar a proposta apresentada no achado anterior de ouvir em audiência o Sr. Marcelo Lopes da Ponte, Presidente do FNDE, e o Sr. Gabriel Medeiros Vilar, Diretor de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais do FNDE, para que apresentem razões de justificativa pela formalização de termos de compromisso em volume incompatível com a capacidade orçamentária e financeira do órgão, mediante o fracionamento de empenhos.

Por fim, tem-se ainda a própria representação que deu origem à inspeção objeto deste relatório, que aponta a existência de interferência indevida de agentes privados na liberação de recursos públicos. Quanto a isso, note-se que praticamente todos os fatos relatados na representação dizem respeito a empenhos de pequeno valor, atinentes, em sua maioria, a despesas discricionárias RP2, os quais, sob a possível influência desses agentes externos, são liberados mediante a sistemática da aprovação condicional para serem vinculados a termos de compromisso com cláusula suspensiva.

Nesse ponto, vale apresentar de forma simplificada o fluxo de aprovação das iniciativas de obras do PAR objeto de termos de compromisso com cláusula suspensiva, com base nas informações prestadas pelo FNDE (peça 57, p. 8):

1º passo: para as despesas RP2, a alta gestão do FNDE indica os entes federados que terão suas iniciativas atendidas (no caso das RP9, RP7 e RP6, as indicações são feitas pelo Relator do Orçamento, bancadas e parlamentares, respectivamente);

2º passo – a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais – Digap/FNDE realiza a tramitação da obra para a situação “aprovação condicional”;

3º passo – o ordenador de despesas autoriza a emissão de empenho;

4º passo – é gerado o Termo de Compromisso com cláusula suspensiva;

5º passo – o gestor do ente beneficiado valida o termo, que retorna para análise do FNDE até a aprovação definitiva da obra, para fins de supressão da cláusula suspensiva.

Vê-se, do fluxo acima, que cabe aos dirigentes do FNDE escolher, sem qualquer justificativa ou critério técnico conhecido, o ente a ser beneficiado com os recursos discricionários da Autarquia (RP2). Além disso, verifica-se que a “aprovação condicional”, que autoriza a emissão do empenho, consiste em ato meramente burocrático, tendo-se observado casos em que o processo

de aprovação da iniciativa até a geração do termo de compromisso é movimentado apenas pelos próprios dirigentes, sem participação de qualquer agente técnico da Autarquia.

A concentração de poder decisório na alta direção do FNDE na distribuição dos recursos associada à possibilidade de liberação de empenhos e de geração dos instrumentos sem qualquer motivação técnica ou que se alinhem, por exemplo, ao atingimento das metas do Plano Nacional de Educação são elementos que podem dar margem a direcionamento dos recursos, com favorecimento mediante adoção de critérios políticos e/ou atuação de terceiros.

Importante rememorar o conteúdo da introdução deste capítulo, no qual são relatadas coincidências de datas de lançamentos orçamentários e movimentações processuais feitas por dirigentes com encontros entre agentes externos e gestores do MEC e do FNDE. Apesar de, com base apenas nesses elementos, não ter sido possível confirmar que a movimentação se deu por influência desses terceiros, sabe-se que a falta de critérios técnicos objetivos de priorização para o atendimento das demandas cadastradas pelos entes federados e de mecanismos de transparência, que faz com que os dirigentes da Autarquia tenham poder e controle para escolher qualquer ente beneficiário para recebimento de recursos discricionários da Autarquia (RP2) sem necessidade de justificar as escolhas feitas, é importante elemento de risco à gestão dos valores do PAR.

De todo modo, considera-se que os encaminhamentos a serem propostos neste relatório, atinentes à geração de termos de compromisso e priorização de atendimento das demandas dos entes federados devem contribuir para evitar, doravante, a ocorrência das desconformidades orçamentárias observadas e dificultar casos de direcionamentos injustificáveis na alocação dos recursos do PAR, valendo lembrar que, do ponto de vista da responsabilização, será proposta, como se falou, a audiência de dirigentes do FNDE acerca da formalização de termos de compromisso em volume incompatível com a capacidade orçamentária e financeira do órgão, mediante o fracionamento de empenhos.

III.3.1. Comentários dos gestores (peça 98, p. 12-13)

Quanto ao presente achado, os gestores, em suma, ressaltaram que a celebração de termos de compromisso sem a correspondente análise técnica prévia encontra respaldo no art. 24 da Portaria Interministerial 424/2016.

Assim, não haveria irregularidade na celebração de instrumentos que ainda estejam pendentes da apresentação de toda documentação necessária, a exemplo de licença ambiental, comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel e projeto básico etc.

Após discorrer sobre os motivos pelos quais o FNDE passou a adotar tais instrumentos – algo que já foi registrado nos comentários dos gestores e na análise feita no achado anterior –, os gestores esclarecem que o prazo de 36 meses, para que os entes federados apresentem toda documentação técnica necessária para assinatura do termo definitivo, foi estabelecido com objetivo de proporcionar tempo hábil para que os entes federados elaborem e apresentem toda documentação técnica. Entretanto, diante do apontamento feito no presente achado a respeito da inadequação de tal prazo, os gestores registram a possibilidade de reavaliação desse prazo.

Foi registrado ainda que, previamente à celebração de termos de compromissos com cláusula suspensiva, o FNDE tem realizado averiguação das condições de habilitação e regularidade fiscal dos entes a serem beneficiados por meio do PAR, bem como de documentação mínima existente no Simec, a exemplo do preenchimento de diagnóstico e indicação da necessidade de demanda escolar (peça 98, p. 13).

Por fim, registrou-se que a situação de “aprovação condicional” dos termos de compromissos não substitui a aprovação técnica definitiva pelo FNDE, a qual é condição essencial para que os Termos de Compromisso com cláusula suspensiva possam produzir plenos efeitos.

III.3.2. Análise dos comentários

Como é possível observar, os comentários apresentados corroboram a adequação da proposta de encaminhamento sugerida no relatório preliminar.

Isso porque o único encaminhamento sugerido para o presente achado é uma proposta de ciência ao FNDE de que a geração de termos de compromisso com cláusula suspensiva sem a indicação do crédito de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro e com prazo de adimplemento da condição suspensiva de até 36 meses afronta o disposto nos arts. 10 e 24, § 1º, da Portaria Interministerial 424/2016.

Os comentários dos gestores não atacam esse encaminhamento específico. Pelo contrário, os gestores registraram a possibilidade de reavaliarem o prazo de adimplemento da condição suspensiva, indicando, assim, que não discordam do teor da ciência então proposta.

Dessa forma, não se vislumbra necessidade de ajustes de encaminhamento ou nas análises já registradas no presente achado, devendo-se manter a proposta de ciência supramencionada.

Participação de consultor do FNDE na análise de demandas da Autarquia que, ao mesmo tempo, é proprietário de empresa contratada pelos municípios para fornecimento de serviços de consultoria

Em meio à divulgação de eventuais irregularidades ocorridas no âmbito do MEC e/ou do FNDE, tomou-se conhecimento de matérias jornalísticas nas quais foram relatados supostos atos irregulares praticados pelo Sr. Darwin Einstein Arruda Nogueira Lima, consultor externo contratado pela Autarquia.

Sobre esse assunto, foram autuados processos neste Tribunal (TC 007.166/2022-2 e TC 007.792/2022-0), nos quais foi solicitada a apuração de supostas irregularidades relacionadas à atuação do consultor externo do FNDE Sr. Darwin Einstein Arruda Nogueira Lima.

As supostas irregularidades atribuídas ao Sr. Darwin dão conta de que o consultor teria recebido ao menos R\$ 2,4 milhões para facilitar o recebimento de verbas por prefeituras do Maranhão e que R\$ 10,5 milhões foram empenhados pelo FNDE para as prefeituras que contrataram sua empresa (peça 1 do TC 007.792/2022-0).

O FNDE informou que o Sr. Darwin foi contratado por meio de consultoria, junto à Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e como colaborador eventual, nos anos de 2009 a 2011 e de 2020 até março de 2022 (peça 57, p. 9).

O consultor tinha acesso ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e ao Simec e atuou, no âmbito da Digap/FNDE: na análise de obras, atendimentos e capacitação aos entes federados, bem como realizou levantamento situacional dos termos de compromisso afetos à reestruturação física da educação básica, à luz das solicitações encaminhadas pelos municípios e estados brasileiros, no âmbito do PAR; analisou as condições técnicas dos projetos voltados para construção de escolas de educação infantil por meio do PAR; elaborou documento contendo informações acerca do processo de análise que permitisse um diagnóstico do modelo adotado, contendo propostas de definição de critérios e melhorias na análise técnica dos projetos (peça 57, p. 9).

O Sr. Darwin Einstein Arruda Nogueira Lima é sócio administrador da empresa Nogueira Lima Serviços e Construções Ltda. (CNPJ 04.161.509/0001-77), a qual foi contratada por

municípios para, na maior parte dos casos, prestar serviço de assessoria técnica especializada em infraestrutura escolar para monitoramento de obras financiadas com recursos do MEC/FNDE.

Como exemplo, a Tabela 6 aponta municípios que contrataram a referida empresa, especificando o objeto e o respectivo valor contratado:

Tabela 6 – Municípios que contrataram a empresa Nogueira Lima Serviços e Construções Ltda. (CNPJ 04.161.509/0001-77)

Município contratante	Objeto contratado	Valor do contrato	Referência
Barra de Santana/PB	Prestação de serviços continuados de assessoria técnica especializada em infraestrutura escolar para monitoramento das obras financiadas com recursos do MEC/FNDE, incluindo acompanhamento das demandas junto ao órgão financiador, além da captação de novos recursos na área educacional.	R\$ 30.000,00	Peça 58, p. 32
Alto Parnaíba/MA	Contratação de empresa de engenharia para a realização de serviço de assessoria técnica especializada, compreendendo ações de infraestrutura educacional, quais sejam: coordenação, estudos de viabilidade técnica, análises, orçamentos, monitoramento de obras, laudos, levantamentos, projetos, pareceres, vistorias e outros de mesma natureza, necessárias à consecução das obras financiadas com recursos federais do Ministério da Educação – MEC, juntamente a outras demandas técnicas do Município de Alto Parnaíba/MA, que envolvem a elaboração de projetos e fiscalização.	R\$ 205.141,92	Peça 58, p. 36-40
Gonçalves Dias/MA	Contratação de empresa de engenharia para a realização de serviço de assessoria técnica especializada, compreendendo ações de infraestrutura educacional, quais sejam: coordenação, estudos de viabilidade técnica, análises, orçamentos, monitoramento de obras, laudos, levantamentos, projetos, pareceres, vistorias e outros de mesma natureza, necessárias à consecução das obras financiadas com recursos federais do Ministério da Educação – MEC, juntamente a outras demandas técnicas do Município de Gonçalves Dias/MA, que envolvem a elaboração de projetos.	Não informado	Peça 58, p. 70
Dom Pedro/MA	Contratação de empresa especializada na área de engenharia e arquitetura para prestação de serviços técnicos de elaboração de projetos, acompanhamento e fiscalização de obras e alimentação de sistema (Sismob, Siconv e Simec) no Município de Dom Pedro/MA.	R\$ 129.996,00	Peça 58, p. 105
Cachoeira Grande/MA	Contratação de empresa especializada em prestação de serviços profissionais para	R\$ 271.816,08	Peça 58, p. 107

	<i>elaboração de projetos, análises e estudos de engenharia e arquitetura, assessoria e consultoria na elaboração e acompanhamento técnico de pré-projetos, planos de trabalho, visando ao acompanhamento de convênios federais e estaduais do Município de Cacheira Grande/MA.</i>		
<i>Nova Iorque/MA</i>	<i>Contratação de serviços de engenharia.</i>	<i>R\$ 36.103,50</i>	<i>Peça 58, p. 123</i>
<i>Raposa/MA</i>	<i>Contratação de empresa especializada em prestação de serviços profissionais para elaboração de projetos, análises e estudos de engenharia e arquitetura, assessoria e consultoria na elaboração e acompanhamento técnico de pré-projetos, planos de trabalho, visando ao acompanhamento de convênios federais e estaduais.</i>	<i>R\$ 301.500,00</i>	<i>Peça 58, p. 128</i>
<i>Santa Quitéria do Maranhão/MA</i>	<i>Contratação de empresa especializada para execução dos serviços de assessoria técnica, compreendendo as ações de infraestrutura educacionais de interesse da Secretaria Municipal de Educação do Município de Santa Quitéria do Maranhão/MA.</i>	<i>R\$ 183.737,40</i>	<i>Peça 58, p. 132</i>
<i>Penalva/MA</i>	<i>Contratação de empresa de engenharia para a elaboração dos projetos para reforma do prédio da Câmara Municipal de Penalva/MA.</i>	<i>R\$ 10.458,56</i>	<i>Peça 58, p. 134-142</i>

Fonte: Extratos de contratos publicados (peça 58, p. 8-142)

Os ajustes relacionados na Tabela 6 são apenas exemplos de contratos firmados, de 2019 a 2021, entre municípios e a empresa Nogueira Lima Serviços e Construções Ltda. O número de municípios contratantes da referida empresa pode ser muito maior. É o que indicava a descrição da empresa em seu sítio eletrônico, conforme transcrito a seguir (peça 58, p. 6):

*A Nogueira Lima está no mercado há mais de 7 anos, com vasta experiência em obras públicas, **principalmente do MEC/FNDE, tendo em vista nosso trabalho de muitos anos na CGEST/DIGAP/FNDE, que é a Coordenação geral que cuida da área de engenharia e projetos do FNDE.***

*Prestamos serviços para diversas prefeituras nos Estados do MA, GO, PI, PA, TO, MT, AM, SP, RS e SC, **com um histórico de mais de 200 obras aprovadas junto ao órgão financiador.***

*Temos sede em São Luís - MA, local onde **realizamos atualmente o monitoramento mensal de obras pelo SIMEC para mais de 20 prefeituras do Estado do Maranhão e Pará e prestamos diversos serviços técnicos de engenharia para outros municípios.** Nossa empresa tem sempre o compromisso de encontrar a melhor solução técnica para o cliente, com a certeza de que suas demandas serão atendidas e dentro dos prazos estabelecidos. (grifou-se)*

No sítio eletrônico da empresa, constava que os principais serviços oferecidos eram ações relacionadas a obras financiadas pelo FNDE, nos seguintes termos (peça 58, p. 6):

Quanto aos nossos serviços técnicos prestados, destacamos os principais:

Elaboração do PAR (Plano de Ações Articuladas) para os municípios - é através do PAR que o município obtém transferências voluntárias do FNDE (ônibus, mobiliários, equipamentos, brinquedos, obras, capacitação e outros);

Consultoria para novas obras do FNDE: fazemos todo o processo técnico em alinhamento com os interesses do município para captação de novas obras (escolas, creches e quadras), desde que previstos e disponíveis no PAR;

Serviços técnicos de engenharia para superação de restrições e inconformidades de obras do FNDE (restrições bloqueiam repasses financeiros das obras para os municípios);

Serviços técnicos especializados de engenharia para monitoramento de obras do FNDE, onde assumimos a posição de fiscal de obras do município junto ao sistema SIMEC do MEC/FNDE, sendo responsáveis por documentação, prorrogações de vigências de termos de compromisso, vistorias e principalmente pela solicitação e manutenção dos pagamentos para que as obras do município tenham celeridade com saúde financeira. (grifou-se).

Das informações que constavam do sítio eletrônico da empresa, verifica-se que a companhia se disponibilizava a atuar junto ao FNDE em todas as etapas das obras, oferecendo aos municípios desde o serviço de elaboração do PAR até as fases de solicitação e monitoramento de obras financiadas pela Autarquia, inclusive com serviços para superação de restrições e inconformidades e assunção “da posição de fiscal de obras do município junto ao sistema Simec”.

A contratação da referida empresa por município com interesse em qualquer desses serviços ofertados traz o risco potencial de favorecimento indevido na movimentação dos processos na Autarquia, considerando que o sócio administrador a empresa era consultor do FNDE, com acesso ao Simec, no qual tramitam os processos relacionados ao PAR.

A situação é agravada ao se verificar que o consultor Darwin Einstein atuava na tramitação de processos no Simec relacionados a municípios contratantes de sua empresa. A título exemplificativo, tal fato foi observado em movimentação processual relacionada a três municípios listados na Tabela 6 acima (peça 58, p. 3-5):

no Município de Cachoeira Grande/MA, na tramitação da “pré-obra 3125696” vinculada ao Termo de Compromisso 202103997-1, o consultor Darwin atuou em três momentos: no dia 17/2/2021, movimentou o processo que estava “aguardando análise do FNDE” para “em análise” e, em seguida, para “em diligência”; e, no dia 27/8/2021, tirou de “revisão de análise” e enviou para “validação de deferimento”;

no Município de Nova Iorque/MA, na tramitação da “pré-obra 3173611” vinculada ao Processo 23400.005119/2020-13, o consultor Darwin, no dia 17/2/2021, movimentou o processo que estava “aguardando análise do FNDE” para “em análise” e, em seguida, para “em diligência”; e, na tramitação da “pré-obra 3173613” vinculada ao Processo 23400.005117/2020-24, o consultor Darwin também, no dia 17/2/2021, movimentou o processo que estava “aguardando análise do FNDE” para “em análise” e, em seguida, para “em diligência”;

no Município de Raposa/MA, na tramitação da “pré-obra 3185914” vinculada ao Processo 23400.005113/2020-46, o consultor Darwin, no dia 17/2/2021, movimentou o processo que estava “aguardando análise do FNDE” para “em análise” e, em seguida, para “em diligência”.

A expansão da consulta acerca de municípios que tiveram termos de compromissos movimentados pelo Sr. Darwin no Simec ficou prejudicada devido à ausência de informações que deveriam ter sido disponibilizadas pelo MEC na base de dados do módulo “Obras 2.0”, conforme descrito no tópico “I.5. Limitações inerentes à auditoria”.

Os fatos narrados demonstram que consultor contratado pelo FNDE para análise de autos relacionados ao PAR efetuou movimentação de processos de entes federados que realizaram contratação de empresa de sua propriedade, para fornecimento de consultoria voltada à execução de projetos financiados com recursos da Autarquia.

A situação afronta o art. 5º, inciso II, da Lei 12.813, de 16/5/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego, entre outras providências, o qual estabelece que:

Art. 5º Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:

(...)

II - exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe.

Ademais, a situação descrita vai de encontro ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto 1.171, de 22/6/1994, e ao princípio da moralidade, insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal.

Os fatos descritos ocorreram devido à ausência de controles estabelecidos para prevenir ou eliminar eventual conflito de interesses na atuação de servidores/consultores/agentes públicos do FNDE.

Além do conflito de interesses demonstrado, outra consequência da prática adotada é a possível influência de forma indevida no desempenho da função pública do agente público ou comprometimento do interesse coletivo, considerando que o consultor poderia privilegiar, indevidamente, a análise documental e o andamento processual de autos relacionados a municípios que tivessem contratado sua empresa, ferindo, também, neste caso, o princípio da impessoalidade constante do caput do art. 37 da Constituição Federal.

Em relação à situação encontrada, não se tem evidências de eventual débito ao erário federal decorrente da prática adotada.

O Acórdão 547/2020-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 003.172/2019-8, trouxe o entendimento de que não compete ao TCU avaliar e fiscalizar situações que configurem conflito entre interesses públicos e privados na atuação de agentes públicos, bem como determinar medidas para prevenção ou eliminação do conflito, ou mesmo orientar e dirimir dúvidas e controvérsias acerca da interpretação das normas que regulam o assunto. No âmbito do Poder Executivo, a competência para tanto é da Controladoria-Geral da União e da Comissão de Ética Pública (art. 8º da Lei 12.813/2013).

O voto condutor do referido acórdão, proferido pela Min. Ana Arraes, explicitou o seguinte:

18. Especificamente quanto aos conflitos de interesse na atuação de agentes, servidores e empregados públicos, o ordenamento jurídico define, na verdade, a competência de outros órgãos públicos para examiná-los.

19. Incumbem à Comissão de Ética Pública e à Controladoria-Geral da União (órgãos mencionados no despacho parcialmente transcrito neste voto) , entre outras atribuições, as de avaliar e fiscalizar a ocorrência de situações que configurem conflito de interesses; determinar medidas para prevenção ou eliminação do conflito; orientar e dirimir dúvidas e controvérsias acerca da interpretação das normas que regulam o assunto; manifestar-se sobre a existência, ou não, de conflito de interesses nas consultas a elas submetidas; e autorizar o ocupante de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal a exercer atividade privada quando verificada a inexistência de conflito de interesses ou sua irrelevância (art. 8º, incisos II a V, da Lei 12.813/2013).

20. O Ministério Público Federal, por seu turno, é o titular da ação de impropriedade administrativa decorrente da prática dos atos que configurem conflito de interesses no exercício de

cargos, empregos ou funções no âmbito do Poder Executivo federal (art. 12, caput, da Lei 12.813/2013 c/c o art. 17 da Lei 8.429/1992).

21. Ademais, a Lei 12.813/2013 estabelece (art. 12, parágrafo único) que o agente público que se encontrar em situação de conflito de interesses fica sujeito à aplicação da penalidade disciplinar de demissão (arts. 127, inciso III, e 132 da Lei 8.112/1990) ou “medida equivalente”. E, nessa hipótese, são numerosas as deliberações deste Tribunal que afirmam a incompetência deste Tribunal para apreciar infração funcional (Acórdãos 1.542/2008, 3.377/2013 e 977/2018, do Plenário, 4.774/2016, da 1ª Câmara, e 7.796/2014, da 2ª Câmara, da relatoria dos ministros Vital do Rêgo, Aroldo Cedraz, Augusto Sherman, Benjamin Zymler e Marcos Bemquerer, respectivamente, a título ilustrativo).

22. Nesse sentido, o deslinde que melhor se amolda ao caso é não conhecer desta representação, por falta do atendimento dos requisitos de admissibilidade, sem prejuízo de enviar cópia dos autos à Comissão de Ética Pública e à Controladoria-Geral da União, órgãos que detêm, como dito, a atribuição de manifestar-se sobre a existência, ou não, de conflito de interesses, para adoção das providências que entenderem pertinentes.

Frise-se que há decisões proferidas pelo TCU com outros entendimentos ao se tratar de conflito de interesses. O Acórdão 766/2018-TCU-Plenário, proferido no âmbito da tomada de contas especial autuada por meio do TC 007.882/2012-0, trouxe, entre outras deliberações a inabilitação de responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por um período de cinco anos (item 9.7 do Acórdão 766/2018-TCU-Plenário). Contudo, a situação verificada nesses autos configurou-se mais gravosa, envolvendo a existência de dano ao erário originado pela prática configurada como conflito de interesses.

Outras decisões proferidas pelo TCU tratam da existência de conflito de interesses em processos licitatórios, a exemplo do Acórdão 1493/2017-TCU-Primeira Câmara e do Acórdão 7428/2019-TCU-Segunda Câmara, entre outros.

No caso da presente inspeção, como já destacado, as contratações da empresa do consultor do FNDE foram realizadas por municípios diversos, não tendo sido investigadas as maneiras por meio das quais foram celebrados esses acordos – se mediante processo licitatório ou não.

Ademais, não há indícios de dano ao erário federal tendo como origem essas contratações municipais.

Dessa forma, o encaminhamento que melhor se amolda ao caso em questão é o exposto no Acórdão 547/2020-TCU-Plenário, no sentido de encaminhar a matéria para a Controladoria-Geral da União e para Comissão de Ética Pública (art. 8º da Lei 12.813/2013), para a adoção das medidas que entenderem cabíveis.

Todavia, não se pode olvidar que, em observância ao princípio da autotutela da Administração Pública, o próprio FNDE tem papel preponderante na avaliação de eventual conflito de interesses existentes na atuação dos agentes públicos que exercem funções na Autarquia. Por isso, no relatório preliminar, entendeu-se pertinente propor deliberação para que a Autarquia adotasse providências para evitar ocorrências dessa espécie.

Por isso, inicialmente, no relatório preliminar, registrou-se proposta de recomendação no sentido de que adotasse mecanismos e/ou utilizasse instrumentos capazes de prevenir ou eliminar eventual conflito de interesses por parte de servidores/consultores da Autarquia.

Todavia, conforme o tópico relativo aos comentários dos gestores mais adiante, foram indicadas ações já adotadas pelo FNDE no sentido de coibir tal conflito de interesses, motivo pelo

qual se entendeu desnecessário manter a recomendação pensada inicialmente em homenagem ao princípio da racionalização das deliberações deste Tribunal.

Diante do exposto, entende-se oportuno **enviar** cópia deste processo à Controladoria-Geral da União e à Comissão de Ética Pública da Presidência da República para adoção das providências que entenderem cabíveis, diante do conflito interesses configurado na atuação de agente público.

Ademais, entende-se oportuno **dar ciência** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a atuação de consultor junto à Autarquia, sendo ele também sócio administrador de empresa que presta serviços a possíveis entes federados interessados em firmar ajustes com o FNDE, a exemplo do que foi identificado no caso da atuação do Sr. Darwin Einsten, caracteriza conflito de interesses, conforme art. 5º, II, da Lei 12.813, de 16/5/2013, vai de encontro ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto 1.171, de 22/6/1994, e afronta os princípios da moralidade e da impessoalidade aplicáveis à Administração Pública, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Além disso, diante das situações observadas, entende-se que o então consultor do FNDE pode ter incorrido em ato de improbidade administrativa, conforme disposto no art. 9º, inciso VIII, da Lei 8.429, de 2/6/1992, transcrito a seguir:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade; (grifou-se)

O Sr. Darwin forneceu serviços de consultoria e assessoramento para municípios, por meio da contratação de empresa de sua propriedade, que tinham interesses passíveis de serem atendidos por ação do agente público, consistente na tramitação processual com o objetivo de receber recursos do FNDE. Mesmo nos casos em que ele não tenha atuado diretamente na tramitação dos processos no Simec, o Sr. Darwin poderia influenciar na movimentação processual, estando em contato direto com outros agentes públicos que tivessem essa responsabilidade.

O consultor deveria se abster de realizar contratos de consultoria ou assessoria, por meio sua empresa, com municípios para orientar a execução de recursos repassados pelo MEC ou pelo FNDE, enquanto exercesse função pública na Autarquia. Contudo, o que se viu foi o contrário, inclusive, com a assunção de diversos compromissos dessa espécie, conforme informações divulgadas no sítio eletrônico da empresa e tendo esta a expertise de atuar justamente na liberação de recursos e eventuais embaraços junto ao próprio FNDE. E, repita-se, a lista apresentada na Tabela 6 é apenas exemplificativa; conforme informações disponibilizadas no sítio eletrônico da companhia, os municípios contratantes da empresa do consultor devem somar mais de duzentas obras financiadas por recursos da Autarquia.

A Lei 8.429/1992 estabelece, nos seus arts. 7º e 14, que, diante de indícios de ato de improbidade administrativa, os fatos devem ser levados ao conhecimento do Ministério Público e da autoridade administrativa competentes, nos seguintes termos:

Art. 7º Se houver indícios de ato de improbidade, a autoridade que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público competente, para as providências necessárias.

(...)

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

*Diante do exposto, entende-se oportuno **enviar** cópia deste processo ao Ministério Público Federal e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para adoção das providências que considerarem necessárias, diante dos indícios de ato de improbidade administrativa praticado por agente público.*

III.4.1. Comentários dos gestores (peça 98, p. 13-14)

A respeito do achado ora em análise, os gestores manifestaram-se salientando os esforços que já vem sendo empreendidos pelo FNDE para fortalecer o Programa de Integridade da autarquia, citando como exemplo (peça 98, p. 13):

fortalecimento da Ouvidoria e da constituição de Corregedoria, materializadas pelo Decreto 11.196, de 13 de setembro de 2022, que agora fazem parte da estrutura formal da entidade;

constituição da Coordenação-Geral de Estratégias, Desenvolvimento e Inovação (CGEDI), unidade responsável por conduzir as ações relativas aos riscos à integridade e na qual também se promoveu a instituição de liderança de projeto voltada à Cooperação Internacional, a fim de fortalecer as condições de gestão dos riscos e garantia da integridade.

regulamentação, mediante a Portaria-FNDE 203/2019, dos procedimentos administrativos a serem implementados no tratamento das situações de conflito de interesse que possam envolver agentes públicos vinculados ao FNDE; e

Além disso, os gestores ressaltaram que o contrato do referido consultor não se dá diretamente com o FNDE, mas sim com o Organismo de Cooperação Internacional, cujo contrato contém cláusula na qual o consultor declara não possuir status profissional incompatível e assume compromisso de não se valer das informações a que tiver acesso na execução do contrato para quaisquer fins diversos daqueles para os quais foi contratado.

Diante disso, defendem que, ainda que caiba ao FNDE envidar esforços para coibir a ocorrência, cabe ao agente responder pelo conflito, caso este se confirme. Nesse sentido, os gestores informaram que a Presidência do FNDE solicitou à Corregedoria a abertura de Investigação Preliminar Sumária para apurar os indicativos de ações conflituosas relatadas no relatório da inspeção preliminarmente submetido a comentários dos gestores (peça 98, p. 14).

Por fim, já na conclusão dos comentários apresentados, os gestores, considerando as providências já adotadas pela autarquia, solicitam a reavaliação da recomendação registrada no relatório preliminar quanto ao achado sob análise (peça 98, p. 14).

III.4.2. Análise dos comentários

Como se pode observar nos comentários dos gestores, foram destacadas as providências já adotadas pelo FNDE ou normativos em vigor que visam coibir o conflito de interesses por parte de colaboradores da autarquia. Especialmente em relação a atuação do consultor objeto do achado, foi noticiado que a Corregedoria do FNDE está com apuração em curso a respeito.

Diante disso, vale transcrever a recomendação registrada no relatório preliminar para que se reavalie a sua necessidade:

*(...) **recomendar** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (...) que adote mecanismos e/ou utilize instrumentos capazes de prevenir ou eliminar eventual conflito de interesses por parte de servidores/consultores da Autarquia, a fim de coibir a adoção de práticas que configurem extrapolação dos limites para atuação de agentes públicos e para que seja evitada*

a ocorrência das situações vedadas pela Lei 12.813, de 16/5/2013, em respeito aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da autotutela da Administração Pública.

É forçoso reconhecer que as medidas já adotadas pelo FNDE, a exemplo da determinação que os fatos narrados no relatório preliminar sejam apurados pela Corregedoria do FNDE e as mudanças na estrutura da autarquia voltadas a fortalecer as condições de gestão dos riscos e garantia da integridade da autarquia estão alinhadas com a recomendação acima.

Portanto, considerando o contexto institucional superveniente e as ações já adotadas pelo FNDE, entende-se desnecessário manter a recomendação supramencionada. Tal conclusão encontra respaldo nas orientações para racionalização das deliberações do Tribunal insculpidas no art. 16, II, da Resolução-TCU 315/2020.

Entretanto, considerando que a situação identificada caracteriza claro conflito de interesses, entende-se pertinente **dar ciência** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) de que a atuação de consultor junto à Autarquia, sendo ele também sócio administrador de empresa que presta serviços a possíveis entes federados interessados em firmar ajustes com o FNDE, a exemplo do que foi identificado no caso da atuação do Sr. Darwin Einsten, caracteriza conflito de interesses, conforme art. 5º, II, da Lei 12.813, de 16/5/2013, vai de encontro ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto 1.171, de 22/6/1994, e afronta os princípios da moralidade e da impessoalidade aplicáveis à Administração Pública, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal. Tal proposta já está consignada no item 308 deste relatório.

Com relação aos demais encaminhamentos para o achado, basicamente envio de cópias do relatório à CGU, à Comissão de Ética Pública da Presidência da República, ao MPF e ao próprio FNDE, entende-se que podem ser mantidos como forma de dar conhecimento a essas instituições sobre a situação identificada e servir de insumo para possíveis apurações no contexto em que atuam.

Informações adicionais

No dia 22/6/2022, a Polícia Federal realizou a operação Acesso Pago, que culminou com a prisão do ex-Ministro da Educação, Sr. Milton Ribeiro, em decorrência da investigação por corrupção passiva, prevaricação, advocacia administrativa e tráfico de influência por suposto envolvimento em esquema para liberação de verbas no MEC.

Além dele, outros responsáveis foram presos. Entre eles estão os pastores Gilmar Santos e Arilton Moura, pois estariam sendo investigados por atuar informalmente junto a prefeitos na intermediação para liberação de recursos do MEC, por meio de recebimento de vantagens indevidas.

A operação da Polícia Federal que resultou nessas prisões foi deflagrada em decorrência das mesmas denúncias que deram origem à presente inspeção.

Assim, entende-se oportuno **enviar** cópia deste processo à Polícia Federal para adoção das providências que julgar cabíveis, caso entenda que as situações relatadas nestes autos possam auxiliar nas investigações que estão em andamento.

Conclusão

A presente inspeção foi realizada no MEC e no FNDE, em cumprimento ao Despacho de 4/4/2022 do Min. Walton Alencar no TC 005.260/2022-1 (peça 9), tendo como objetivo apurar supostas irregularidades na gestão das transferências voluntárias do MEC e do FNDE quanto à interferência indevida de agentes privados na liberação de recursos públicos na área da educação, especialmente pastores que participaram de reuniões de forma recorrente no Ministério e na Autarquia.

A matéria chegou a este Tribunal a partir da autuação de processos por meio dos quais foi solicitada a apuração de supostas irregularidades noticiadas na mídia, que davam conta de que haveria no MEC esquema destinado a possibilitar o recebimento de vantagens indevidas por agentes privados que supostamente utilizariam sua influência na Pasta para direcionar recursos a entes federados que aceitassem beneficiá-los de forma indevida.

Devido às limitações inerentes aos instrumentos para cumprimento das competências desta Corte de Contas, não foi possível verificar o recebimento pelos agentes privados das vantagens indevidas noticiadas. Com base nos procedimentos realizados, não foi possível estabelecer relação entre as reuniões realizadas com a presença dos agentes denunciados e o atendimento a demandas dos municípios que participaram desses encontros.

Contudo, o trabalho executado possibilitou concluir que o cenário que envolve a transferência voluntária de recursos pelo FNDE para os entes federados, por meio do PAR, apresenta fragilidades que podem facilitar o direcionamento indevido de recursos a entes subnacionais, sem a observância de critérios objetivos e de priorização de atendimento quando do repasse de valores.

Inicialmente, verificou-se que os critérios estabelecidos pelo FNDE para transferência voluntária dos recursos via PAR são de difícil operacionalização e apresentam elevada dinamicidade, o que dificulta a construção de um ranking factível e que possa ser utilizado para priorização dos entes federados a serem atendidos, contrariando os normativos da própria Autarquia que estabelecem o uso de ranqueamento com essa finalidade (itens 84 a 96).

Além disso, foi possível observar que grande parte dos recursos discricionários do FNDE são destinados por meio da execução de emendas parlamentares que já indicam os municípios que serão beneficiários daqueles valores, não tendo a Autarquia ingerência na decisão de destinação dos recursos nesses casos (itens 99 a 101).

Ademais, constatou-se que o FNDE excepcionou a utilização do ranking elaborado, tendo como justificativa a situação de pandemia da Covid-19. Segundo os gestores da Autarquia, mesmo com o fim do período pandêmico, o ranqueamento deixaria de ser utilizado, tendo em vista a complexidade para sua operacionalização, conforme já mencionado (itens 102 a 105).

Assim, conclui-se que, apesar da existência de critérios estabelecidos pelo FNDE para priorização de atendimento aos entes federados, por meio do PAR, na prática, esses parâmetros não estavam sendo observados.

A questão é agravada pelo fato de que a alta gestão da Autarquia tem o poder e o controle para escolher qualquer ente beneficiário para recebimento de recursos discricionários da Autarquia (RP2), sem a necessidade de justificar as escolhas feitas e sem a comprovação de quaisquer critérios técnicos objetivos utilizados para amparar a decisão tomada (itens 107 a 109).

Na prática, é uma situação que afronta o princípio da impessoalidade e possibilita o direcionamento de recursos de acordo com a vontade dos gestores da entidade, sem a observância de critérios técnicos estabelecidos.

Ainda no que se refere à destinação dos recursos discricionários da Autarquia (RP2), verificou-se que o FNDE tem firmado termos de compromisso para novas obras sem garantia de disponibilidade orçamentária e financeira para concluí-las, colocando em risco a conclusão desses empreendimentos e do que já estão em execução ou inacabados.

A partir da disponibilidade orçamentária do FNDE, a prática adotada pela entidade consiste no fracionamento dos empenhos em pequenos valores quando comparados aos totais das obras contratadas, de forma a utilizar o limite orçamentário disponível e firmar volume considerável de termos de compromisso. Considerando que não há garantia de disponibilidade orçamentária e

financeira em exercícios vindouros para finalização dessas obras, tal prática embute elevado risco fiscal para o equilíbrio das contas públicas (item 167).

Além disso, constatou-se que, contrariamente ao que determina a legislação, o FNDE não priorizou a conclusão dos projetos em andamento com vistas a promover a funcionalidade e a efetividade da infraestrutura instalada. Ao invés disso, assumiu novos compromissos de obras em montante superior ao limite de créditos concedidos ao programa de trabalho (itens 168 a 170).

Foi observada também a realização de empenhos e a celebração de termos de compromisso para execução de obras sem análise técnica prévia.

Nesses casos, o FNDE realiza o empenho do recurso, mediante aprovação técnica condicional, e gera o termo de compromisso ainda que o projeto da obra não atenda aos requisitos técnicos, dando-se prazo para o seu adimplemento nos termos da cláusula suspensiva (itens 229 e 230).

O FNDE alegou que a sistemática adotada tem como referência o disposto na Portaria Interministerial 424/2016. Contudo, a prática adotada pela Autarquia mostra-se em desconformidade com dispositivos presentes nesse normativo (itens 250 a 256).

Por fim, identificou-se achado não decorrente das questões de auditoria que demonstrou conflito de interesses decorrentes da atuação de consultor contratado pelo FNDE que é sócio administrador de empresa contratada por municípios para, na maior parte dos casos, prestar serviço de consultoria para execução de projetos financiados pela Autarquia (item 283).

Como agravante da situação, verificou-se que o consultor atuava na tramitação de processos no Simec relacionados a municípios contratantes de sua empresa. A título exemplificativo, tal fato foi observado em movimentação processual relacionada a três municípios, sendo que a prática pode ter sido adotada em mais processos (item 289).

Diante das situações encontradas no decorrer da fiscalização, foram propostos a audiência de gestores do FNDE, o encaminhamento de determinações e recomendações para a melhoria dos processos de trabalho relacionados ao repasse de recursos pela Autarquia e o envio do relatório a outros órgãos que possam ter interesse em adotar providências adicionais acerca dos assuntos tratados na inspeção.

Cabe esclarecer ainda que, como bem observou o Ministro relator em seu despacho peça 87, os encaminhamentos ora sugeridos possuem três naturezas distintas: medidas corretivas (determinações e recomendações), medidas preliminares (audiências) e o envio de cópias. Assim, conforme despacho, as medidas corretivas só poderiam ser adotadas quando da análise de mérito dos autos. Todavia, entende-se que as audiências propostas, embora constituam medidas preliminares, não têm o condão de modificar os encaminhamentos sugeridos nas recomendações e determinações.

Portanto, de forma análoga ao disposto no art. 8º, § 9º, da Resolução-TCU 234/2010, cujo dispositivo permite à unidade técnica propor determinações, recomendações e alertas às unidades jurisdicionadas para o exato cumprimento da lei ou melhoria da gestão, podendo o exame de audiências e citações relacionadas à apuração de responsabilidades em processos de contas ser concluído em momento posterior, entende-se que as medidas corretivas já poderão ser deliberadas pelo Tribunal neste momento.

Proposta de encaminhamento

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

realizar a audiência, com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, do Sr. Marcelo Lopes da Ponte, CPF 773.886.743-49, Presidente do FNDE, e do Sr.

Gabriel Medeiros Vilar, CPF 041.080.851-24, Diretor de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais do FNDE, para que, no **prazo de quinze dias**, apresentem razões de justificativa em decorrência:

da escolha dos entes federados a serem beneficiados com recursos discricionários (RP2) repassados pela Autarquia, sem a indicação dos critérios utilizados para a seleção desses municípios, em afronta ao art. 8º, § 2º, do Decreto 6.094/2007, ao art. 3º, incisos I a VI e §§ 1º, 3º e 4º, das Resoluções CD/FNDE 3 e 4/2020 e aos princípios da moralidade e da impessoalidade, devendo apresentar os parâmetros usados para a seleção dos entes escolhidos e para a determinação dos respectivos valores para empenho, conforme emails enviados aos técnicos da entidade para cumprimento e atendimento dos municípios listados nas mensagens (item 123);

da assunção de compromissos para execução de obras novas em detrimento do uso de recursos discricionários (RP2) para o pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas e em execução, bem como pela aprovação condicional de termos de compromisso em volume incompatível com a capacidade orçamentária e financeira da entidade, mediante o fracionamento do limite orçamentário das despesas primárias discricionárias RP2, em empenhos de valores insignificantes quando comparados ao total das obras conveniadas, em afronta ao art. 167, II, da CF, aos arts. 15, 16, II e § 1º, I, c/c art. 45. da LRF, ao art. 94. da Lei 14.116/2020 e ao princípio da anualidade orçamentária (Acórdãos 2823/2015-TCU-Plenário e 2033/2019-TCU-Plenário) (item 189);

determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, **no prazo de 90 dias**:

adote critérios técnicos objetivos e claros na definição de quais entes federados serão priorizados/beneficiados com atendimento das demandas por meio do PAR, propiciando, assim, maior lisura no processo decisório da alocação dos recursos e favorecendo maior controle social e transparência no direcionamento desses recursos, em observância aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da publicidade (art. 37, caput, da CF/1988) (item 129);

anule os termos de compromisso assinados entre 2020 e 2022, oriundos de despesas primárias discricionárias RP2, que contenham previsão de novas construções, ampliações e reformas, cujos entes federados ainda não tenham adimplido com a documentação necessária para a aprovação definitiva do termo de compromisso com cláusula suspensiva e, conseqüentemente, não tenha sido realizado nenhum pagamento pelo FNDE, em observância ao art. 167, II, da CF/1988, aos arts. 1º, § 1º, 15, 16, II e § 1º, I, c/c art. 45. da LRF, ao art. 94 da Lei 14.116/2020 e ao art. 3º, I, da Resolução CD/FNDE 4/2020 (item 196);

recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que adote medidas institucionais e estruturadas, alinhadas com o cronograma do ciclo das emendas parlamentares, com o objetivo de elencar e informar aos congressistas os objetos prioritários e aptos ao recebimento de recursos federais oriundos dessas emendas, contemplando, sobretudo as obras em execução e as repactuadas, ressaltando o risco de começar obra nova com recursos de emendas no final do mandato parlamentar, devido à imprevisibilidade sobre a continuidade dos aportes na legislatura seguinte (item 185);

dar ciência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

a utilização de recursos relacionados a despesas RP2-Discricionárias e grupo de natureza de despesa GND4 prioritariamente para assinatura de novas obras, em detrimento do uso de tais recursos para o pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas e em execução,

afronta o disposto no art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e no art. 94 da Lei 14.116/2020 (item 188);

a geração de termos de compromisso com cláusula suspensiva sem a indicação do crédito de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro e com prazo de adimplemento da condição suspensiva de até 36 meses afronta o disposto nos arts. 10 e 24, § 1º, da Portaria Interministerial 424/2016 (item 257);

a atuação de consultor junto à Autarquia, sendo ele também sócio administrador de empresa que presta serviços a possíveis entes federados interessados em firmar ajustes com o FNDE, a exemplo do que foi identificado no caso da atuação do Sr. Darwin Einsten, caracteriza conflito de interesses, conforme art. 5º, II, da Lei 12.813, de 16/5/2013, vai de encontro ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto 1.171, de 22/6/1994, e afronta os princípios da moralidade e da impessoalidade aplicáveis à Administração Pública, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal (item 308);

***enviar** cópia deste processo à Controladoria-Geral da União e à Comissão de Ética Pública da Presidência da República para adoção das providências que entenderem cabíveis, diante do conflito interesses configurado na atuação de agente público (item 307);*

***enviar** cópia deste processo ao Ministério Público Federal e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para adoção das providências que considerarem necessárias, diante dos indícios de ato de improbidade administrativa praticado por agente público (item 313);*

***enviar** cópia deste processo à Polícia Federal para adoção das providências que julgar cabíveis, caso entenda que as situações relatadas nestes autos possam auxiliar nas investigações que estão em andamento (item 327);*

***encaminhar** cópia deste relatório ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para subsidiar eventuais medidas a serem adotadas.”*

VOTO

Tratam os autos de representação formulada pelos Subprocuradores-Gerais Lucas Rocha Furtado e Paulo Soares Bugarin, bem como pelos deputados federais Ubirajara do Pindaré Almeida Sousa, Denis Anderson da Rocha Bezerra, Vilson Luiz da Silva, Milton Coelho da Silva Neto, Ricardo Augusto Machado da Silva, Rafael Huete da Motta, Marcelo Ribeiro Freixo, João Batista Conti, Lídice da Mata e Souza, Tabata Cláudia Amaral de Pontes, Danilo Jorge de Barros Cabral, Aliel Machado Bark, Alessandro Lucciola Molon, Sâmia de Souza Bonfim, Fernanda Melchionna e Silva, Ivan Valente, Viviane da Costa Reis, Áurea Carolina de Freitas e Silva, Luiza Erundina de Sousa, Glauber de Medeiros Braga, Talíria Petrone Soares e Luciane Cavalcante da Silva, versando sobre a possível interferência de agentes privados em prol do direcionamento de transferências voluntárias do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para determinados entes federados, no período compreendido entre julho de 2020 e março de 2022.

A representação tem origem em denúncias de que pastores evangélicos e um consultor externo ao FNDE influenciavam a destinação de recursos para determinados municípios, com ajuda de gestores do MEC e do FNDE. Esses fatos são também objeto de outros seis processos de controle externo, apensados a este feito.

Diante da gravidade da matéria, determinei a imediata realização de inspeção pela unidade técnica, para apurar as irregularidades na gestão das transferências voluntárias do MEC e do FNDE, em especial, sob a ótica da possível interferência de agentes políticos e privados na liberação desses recursos.

A fim de avaliar em que medida os recursos federais foram aplicados de acordo com a legislação pertinente, definiram-se duas questões de auditoria, quais sejam, se os critérios definidos para a priorização dos repasses estão embasados em elementos técnicos e se é possível correlacionar a participação de terceiros, em reuniões realizadas no MEC/FNDE, com o direcionamento de recursos.

Nesse cenário, apontou-se, como achado de auditoria, a não utilização do ranqueamento dos entes federados para o atendimento das demandas cadastradas no Plano de Ações Articuladas (PAR), previsto na Lei 12.695/2012, por meio do qual a União presta apoio às redes públicas de educação básica, conforme os critérios estabelecidos nas Resoluções 3 e 4/2020 do FNDE.

A unidade instrutiva também identificou a falta de análise técnica dos projetos pelo FNDE antes da celebração de termo de compromisso, os quais foram aprovados com cláusula suspensiva, mas sem a necessária disponibilidade orçamentária e financeira, para garantir a integral execução do objeto.

Por fim, o último achado identificado pela equipe de fiscalização foi a participação de um consultor contratado pelo FNDE que, de forma concomitante, também prestava serviços de assessoramento para municípios sobre projetos em andamento na autarquia.

Diante disso, propõe a unidade técnica, em síntese, fazer determinações, recomendações e dar ciência ao FNDE sobre as falhas identificadas, bem como a audiência do ex-Presidente do FNDE (Marcelo Lopes da Ponte) e do então Diretor de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais do FNDE (Gabriel Medeiros Vilar) em virtude da escolha de entes beneficiários em desrespeito aos critérios estabelecidos nas normas, bem como da assunção de compromissos para a execução de obras novas por intermédio de termos de compromissos com cláusula suspensiva.

Feito esse breve relato, **passo a decidir.**

II

Conheço da representação, com fulcro no art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

A assistência financeira da União para os estados, o Distrito Federal e os municípios é prestada em caráter suplementar e voluntária, por meio do instrumento denominado Plano de Ações Articuladas, definido nos artigos 9º a 11 do Decreto 6.094/2007 e regulamentado pelas Resoluções 3 e 4/2020, do FNDE, que compreendem, respectivamente, os ciclos do PAR de 2017 a 2020 e 2021 a 2024.

De forma sucinta, a sistemática estabelecida nas aludidas resoluções consiste em definir, em primeiro lugar, os entes federados que serão beneficiários dos programas e das ações executadas por meio do PAR (art. 3º) para, em um segundo momento, o FNDE escolher as iniciativas dos entes que serão atendidas (art. 4º).

Para sanar eventuais dúvidas sobre a necessidade de respeitar os critérios em ambas as fases, seja na escolha do ente ou da iniciativa, o art. 8º da Resolução 4/2020 dispõe que “*Uma vez ordenados os entes federados, conforme os critérios de atendimento elencados no art. 3º, deverão ser observados os critérios gerais de análise das iniciativas constantes do art. 4º.*”

Nesse sentido, não subsiste a possibilidade de escolha discricionária dos entes que serão beneficiados com a transferência dos recursos pelo FNDE, uma vez que as normas vigentes especificam os critérios a serem adotados pelo gestor na escolha, razão por que, ultrapassados ou desrespeitados os limites definidos em norma, torna-se a decisão arbitrária.

As exceções que autorizam a não adoção das regras são os entes federados beneficiados com recursos provenientes de emendas parlamentares individuais e de bancada, bem como nos casos de calamidade pública ou de emergência em áreas atingidas por fortes chuvas, desastres, enchentes, inundações, nos termos dos §§ 5º e 6º do art. 3º das Resoluções 3 e 4/2020.

Portanto, com exceção das hipóteses supracitadas, o ordenamento jurídico não estabeleceu mais de uma opção válida perante o direito, para que os gestores do MEC/FNDE apreciassem o caso concreto, mas um poder vinculado para que o ato administrativo fosse tomado de acordo com os critérios definidos em norma.

Dessa forma, não há amparo jurídico para que determinados estados e municípios fossem atendidos por meio do PAR com base em outros critérios que não aqueles decorrentes do ranqueamento definido nas Resoluções 3 e 4/2020, nem para que a indicação dos entes fosse realizada por *e-mails* enviados à equipe técnica do FNDE, assim como era feito entre 2020 e 2022, e passível de ainda acontecer nos dias de hoje, sem nenhum critério de balizamento da escolha.

A propósito, a flexibilização da Resolução FNDE 4/2020, por meio da Resolução 24/2021, não conferiu ao gestor a absoluta liberdade de escolha do ente que seria beneficiado, mas tão somente, de forma excepcional, os entes que não atendessem aos critérios elencados no art. 3º da Resolução FNDE 4/2020 também poderiam ser beneficiados durante a pandemia de Covid-19.

Considerando que todos os estados, o Distrito Federal e os municípios foram atingidos pela crise de saúde pública da Covid-19, seria injustificável admitir a interpretação desse dispositivo no sentido de que foi autorizada a escolha discricionária do ente a ser beneficiado com os recursos, sem nenhum tipo de critério, como uma espécie de “cheque em branco” dado ao gestor.

Ainda que houvesse essa total liberdade para a escolha do beneficiário – não autorizada na Resolução 24/2021 – entendo que a discricionariedade administrativa, neste caso, exigiria a motivação da decisão, a partir da qual seria verificada a legalidade e a conformação da decisão com o interesse

público, isto é, o porquê determinados estados ou municípios necessitavam mais da assistência financeira da União na área educacional do que os outros.

Essa inexistência de critérios de oportunidade e conveniência que levaram à decisão do gestor pela escolha entre duas ou mais soluções válidas perante o direito, aliada aos indícios de favorecimento, colacionados aos autos, reforça a possibilidade de direcionamento de transferências do FNDE para determinados estados e municípios.

Como agravante ao grave risco à moralidade e à impessoalidade decorrente da equivocada interpretação da Resolução 24/2021, houve a superveniente edição da Portaria 602/2019, vigente de 18/11/2019 a 15/1/2020 (peças 59-60), aproximadamente dois meses, por meio da qual se autorizou à Chefia de Gabinete do FNDE indicar os entes a serem atendidos.

Toda essa situação revela a existência de ambiente institucional favorável à prática de favorecimento, durante a pandemia, de entes federados cujos representantes, institucionais ou não, tivessem acesso aos dirigentes do FNDE, que poderiam direcionar esses recursos segundo critérios que considerassem mais convenientes.

O preterimento de determinados entes federados, em detrimento de outros, além de não possuir amparo legal, tem o condão de agravar a desigualdade social entre eles, na medida em que a ajuda financeira acaba sendo direcionada para aqueles estados e municípios mais desenvolvidos, os quais costumam ter maior interlocução com o Governo Federal.

Dessa forma, o descumprimento dos critérios de ranqueamento definidos nas resoluções do FNDE, aliado às demais evidências constantes dos autos, demonstram que há elementos suficientes para justificar a realização das **audiências** de Marcelo Lopes da Ponte e Gabriel Medeiros Vilar, com vistas a apurar a responsabilidade pela escolha dos entes federados beneficiários sem o emprego dos critérios fixados em norma.

A despeito de não haver dúvidas da força cogente desses critérios de atendimento por meio do PAR, reconheço a existência de dificuldades que levam o gestor a valer-se da discricionariedade, por vezes indevida, para beneficiar um ente em detrimento de outro.

Essa complexidade advém do uso de conceitos jurídicos indeterminados, das dúvidas a respeito da forma de classificação dos resultados obtidos com os critérios previstos nas Resoluções e da ausência de informações sobre os entes federados, apesar de não haver, nos presentes autos, provas de que o gestor tenha justificado que a sua escolha se deu, no caso concreto, em decorrência dessas dificuldades.

Dessa forma, necessário **determinar** ao FNDE que adote critérios técnicos e objetivos na definição de quais entes subnacionais serão priorizados com o atendimento das demandas por meio do PAR, em respeito à necessidade de atuação da Administração Pública pautada segundo os princípios da moralidade, impessoalidade e publicidade.

III

Importante achado identificado pela equipe de auditoria foi a **aprovação condicional de termos de compromisso** para obras novas, sem garantia de disponibilidade orçamentária e financeira para concluí-las, com potencial de impactar no financiamento de obras que já estão em execução e na repactuação de obras inacabadas.

Por obras novas, entende-se a construção, reforma ou ampliação de creches, pré-escolas, escolas, quadras esportivas, coberturas de quadras e outras obras congêneres. Entre 2020 e 2022, essas obras foram objeto de 3.356 termos de compromissos celebrados com o FNDE, no valor aproximado de R\$ 8,8 bilhões, dos quais apenas R\$ 1,3 bilhão foi empenhado e somente R\$ 78 milhões pagos.

O método adotado pelo FNDE consistia em substituir a análise técnica e prévia do projeto pela denominada “aprovação técnica condicional”, para, em seguida, empenhar parcela ínfima do valor necessário para execução da obra e, ato contínuo, celebrar o intitulado “termo de compromisso com cláusula suspensiva”.

A despeito da assinatura do termo, o ente beneficiário não estava autorizado a iniciar o procedimento licitatório para a execução da obra antes do atendimento das exigências indicadas pelo setor competente do FNDE e da respectiva aprovação técnica definitiva, prevista para ocorrer no prazo máximo de 36 meses, sob pena de extinção do instrumento.

Desconheço sobre quais seriam essas exigências, por não estarem especificadas nos termos de compromissos juntados aos autos, cujo teor fora assim estabelecido:

“II - Na hipótese de aprovação técnica condicional da(s) obra(s), o FNDE realizará empenho orçamentário para fins de celebração do Termo de Compromisso, não podendo o ente beneficiário iniciar procedimento licitatório para execução da(s) obra(s) antes do atendimento das exigências indicadas pelo setor competente do FNDE e da respectiva aprovação técnica definitiva, o que deverá ocorrer no prazo de até 36 (trinta e seis) meses, sob pena de extinção do instrumento;”

O primeiro problema que considero na adoção dessa sistemática é a falta de amparo legal que assegure a possibilidade de o FNDE celebrar os termos de compromisso com cláusula suspensiva, não existindo previsão nesse sentido na Lei 12.695/2012, que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do PAR.

Pelo contrário, a regra estabelecida no art. 4º, § 1º, Lei 12.695/2012, consiste em exigir o cumprimento do termo de compromisso antes da transferência de recursos para o beneficiário, o que parece ser incompatível com as etapas de empenho, liquidação e pagamento, ainda que em percentual pouco significativo, antes de as condições exigidas serem avaliadas pelo FNDE.

A minha segunda discordância pela adoção dessa metodologia deriva da violação de regras e princípios fiscais e orçamentários.

Os ajustes firmados pelo FNDE tinham como fonte orçamentária os recursos provenientes do “orçamento discricionário” (RP2), das emendas individuais (RP6), de bancada (RP7) e de relator (RP9), podendo essas fontes serem combinadas em favor do mesmo termo de compromisso. Dentre elas, a fonte de custeio mais representativa foi a RP2, sendo responsável por 70,4% das obrigações, conforme ilustrado no quadro abaixo:

Identificador de Resultado Primário (RP)	Nº de empenhos (a)	Valor Concedente-FNDE (b)	Valor Empenhado (c)	Média de valor das obras (d)
2 - Discricionário	2.283	R\$ 6.018.119.534,49	R\$ 913.753.249,72	R\$ 2.814.836,08
9 - Emenda do relator	885	R\$ 2.288.495.880,29	R\$ 162.366.022,52	R\$ 2.692.348,09
7 - Emenda de bancada	123	R\$ 180.562.532,29	R\$ 173.891.744,26	R\$ 1.517.332,2
6 - Emenda Individual	120	R\$ 88.024.541,13	R\$ 48.704.635,87	R\$ 765.430,79
Total Geral	3.411	8.575.202.488,2	1.298.715.652,37	-

Ocorre que a assinatura desses termos está acompanhada de baixíssimo percentual de empenho em comparação com o valor das obras, fazendo com que o valor empenhado, com o qual a autoridade compromete parcela da dotação orçamentária disponível, não seja suficiente para liquidar, de forma integral, o compromisso assumido.

Evidenciando a discrepância entre os valores firmados e os empenhados, apresento abaixo alguns dos diversos termos de compromisso nos quais foram empenhados menos de 1% do valor total:

Nº termo	Valor Concedente (a)	Valor empenhado (b)	Percentual (b/a)
202143020-1	R\$ 20.580.000,00	R\$ 50.000,00	0,24%
202143015-1	R\$ 16.660.000,00	R\$ 50.000,00	0,30%
202142826-1	R\$ 8.997.494,95	R\$ 30.000,00	0,33%
202142798-1	R\$ 8.782.445,79	R\$ 30.000,00	0,34%
202142698-1	R\$ 8.615.856,64	R\$ 30.000,00	0,35%

Essa metodologia representa grave risco fiscal, uma vez que a autarquia assumiu encargos com os quais não pode adimplir, sem considerar aqueles que são oriundos de anos anteriores, relativos ao passivo financeiro necessário para conclusão das obras em execução.

Não por acaso, a Constituição Federal veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (art. 165, II) e a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe o dever de que as despesas estejam acompanhadas do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entre em vigor e nos dois subsequentes (artigos 15 e 16).

Para ilustrar o risco fiscal, se forem aprovados, de forma definitiva, os valores referentes aos termos de compromissos firmados em 2021, a autarquia terá obrigações financeiras correspondente a **quatorze vezes** o valor da dotação para aquele mesmo ano, não tendo o valor de 2022 sido majorado nesse mesmo patamar, tampouco as dotações orçamentárias para 2023 experimentado o crescimento necessário à quitação dos termos de compromissos celebrados.

Portanto, carecem de amparo legal as justificativas apresentadas pelos gestores no sentido de que os **empenhos parciais** serviriam para sinalizar as iniciativas de obras que possuem condições de serem analisadas, sendo os termos de compromisso, com cláusula suspensiva, instrumentos para assegurar a manutenção dos empenhos parciais realizados em exercícios anteriores, permitindo a inscrição dos empenhos em restos a pagar e a liquidação das despesas em momento posterior.

Trata-se de sistemática contrária aos pressupostos da gestão orçamentária responsável, por assumir obrigações acima dos limites estabelecidos para o exercício, assim como desconsiderar o impacto orçamento-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos seguintes.

Dessa forma, a inscrição das despesas em restos a pagar, processados ou não, tem reflexos na programação do exercício seguinte, porque influencia no limite orçamentário da entidade que o inscreveu. O empenho de valores irrisórios com vistas à inscrição em restos a pagar tem o condão de afetar o equilíbrio econômico-financeiro das contas públicas.

Diante da gravidade dessa situação, **determino** que sejam adotadas as medidas necessárias para anular os termos de compromisso, cujo objeto verse sobre as construções, ampliações e reformas creches, pré-escolas, escolas, quadras esportivas, coberturas de quadras e outras obras congêneres, em que não tenha havido a aprovação definitiva do termo de compromisso pelo FNDE.

Esclareço que essa determinação se estende a todos os termos de compromissos firmados pelo FNDE com cláusula suspensiva, entre 2020 e 2022, independente da origem dos recursos que o financiaram, sejam eles provenientes de repasses discricionários da autarquia ou decorrentes de emendas feitas ao orçamento: individual, de bancada, de comissão ou de relator.

A despeito da prerrogativa constitucional de os parlamentares fazerem uso das emendas ao orçamento, a aprovação dessas obrigações pelo FNDE sem a prévia análise técnica e a comprovação da disponibilidade dos recursos para arcar com as despesas é prejudicial ao equilíbrio das contas públicas e a representa grave risco para a continuidade das políticas públicas.

Na prática, os valores pactuados nos aludidos termos de compromisso são muito superiores aos efetivamente empenhados, mesmo para as hipóteses de as emendas serem a fonte financiadora dos projetos, a exemplo do identificado para o ano de 2021:

Identificador de Resultado Primário (**)	Quantidade de Termos	Total Concedente (em R\$)	Total Termos (R\$) (a)	Total Empenhos (em R\$) (b)	Percentual (b/a)
RP 2-Desp. discricionária (FNDE)	1175	4.236.289.761,53	4.249.900.986,05	128.388.822,47	3,0%
RP 9-Desp. disc. decorrente de emendas de Relator	650	1.852.775.688,56	1.858.735.971,89	103.234.465,84	5,6%
RP 7-Desp. disc. decorrente de emendas de bancada (*)	37	37.196.920,42	37.481.558,98	30.788.057,63	82,2%
RP 6-Desp. disc. decorrente de emendas individuais (*)	91	67.242.436,59	69.381.497,75	30.924.469,12	44,6%
Total Geral	1953	6.193.504.807,10	6.215.500.014,67	293.335.815,06	4,7%

Forçoso registrar que essa determinação não representa violação à prerrogativa do Poder Legislativo de destinar emendas parlamentares para os projetos e entes federados escolhidos. Estes podem receber os recursos por meio de outros instrumentos, que não os termos de compromisso com cláusula suspensiva, tendo em vista a ausência de previsão legal para essa aprovação condicional, sem a análise prévia do projeto pelo FNDE, e o risco ao equilíbrio das contas públicas.

Não pode o FNDE servir de fiador de emendas parlamentares para as quais essa autarquia vinculada ao Ministério da Educação sequer teve condições analisar e aprovar o projeto, especialmente quando presentes os indícios de favorecimento de determinados entes subnacionais em detrimento de outros.

Nesse sentido, também se faz necessário dar **ciência** ao FNDE de que a destinação de recursos para obras novas, em vez de alocá-los em obras que já estejam em execução, contraria o disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 94 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2021, bem como da obrigatoriedade de indicar o crédito orçamentário necessário para o adimplemento da condição suspensiva.

Finalmente, sem embargo à adoção das medidas retomadas, há nos autos elementos que justificam a realização das **audiências** do Presidente e do Diretor do FNDE para, em processo **apartado**, apresentar as razões de justificativa para a assunção de compromissos destinados à execução de obras novas, bem como pela aprovação condicional em volume incompatível com a capacidade orçamentária da autarquia.

IV

No que diz respeito às **interferências** junto ao MEC e ao FNDE, as suspeitas de indevido direcionamento dos recursos indicam a participação dos pastores evangélicos Gilmar dos Santos e Arilton Moura, da prefeita Nely Carneiro da Veiga Jardim, e do consultor Darwin Einstein Arruda Nogueira Lima, tendo este sido contratado pelo FNDE.

Em relação aos pastores e à prefeita, a equipe de fiscalização considerou não ser possível definir a exata correlação entre as reuniões feitas no MEC/FNDE, em que eles e os representantes dos entes federados participaram, com a liberação de recursos para os municípios, uma vez que há casos cujo repasse ocorreu no mesmo dia do encontro e, em outros, apenas no ano seguinte.

Ainda que não exista uma correlação direta entre todas as reuniões e todos os repasses, vejo a presença de indícios robustos da participação de gestores públicos em favor do andamento do processo para determinados entes, que fogem ao padrão da atuação isonômica da Administração e dos critérios definidos nas normas do FNDE.

Salta aos olhos, por exemplo, o fato de o Presidente do FNDE movimentar diretamente o processo no mesmo dia em que participou de reunião institucional com o Ministro da Educação e o prefeito municipal de Centro Novo (Maranhão). De forma semelhante, o Diretor do FNDE também analisou e submeteu para aprovação condicional o termo do Município de Bom Lugar/MA, no dia seguinte à visita da prefeita ao Ministro da Educação, na companhia de um pastor.

Esses indícios de irregularidade, todavia, poderão ser apurados nas audiências destinadas a verificar os motivos que levaram o Presidente e o Diretor do FNDE a escolher determinados entes em dissonância com as regras da autarquia e a priorizar as obras novas em detrimento das em andamento.

Também de forma atípica, a participação do consultor, de forma simultânea, como sócio administrador da empresa Nogueira Lima Serviços e Construções Ltda., contratada por diversos municípios para prestar serviços de assessoria para obras financiadas com recursos do MEC/FNDE.

Os indícios de recebimento de valores ilícitos são objeto de apuração pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, mas os elementos constantes dos presentes autos revelam que esse consultor acessou os sistemas eletrônicos do FNDE e deu andamento a processos de municípios que contrataram os serviços prestados por sua empresa.

Isso quer dizer que o consultor figurava, na prática, como consultor contratado pelo FNDE e como prestador de serviços aos municípios que, de fato, o contrataram para agir em favor deles dentro dessa mesma autarquia, não sendo possível crer que a sua atuação tenha sido pautada por imparcialidade.

Essa situação retrata o conflito de interesses no exercício de cargos na Administração Pública, hipótese em que o agente deveria ser considerado impedido para atuar no FNDE ou, pelo menos, em determinados processos nessa autarquia, em vez de ser remunerado, pelo Erário, para defender interesses privados.

Não obstante a ausência de indícios de dano ao Erário, anuo à proposta da unidade técnica no sentido de enviar **ciência** à autarquia sobre a situação identificada nos autos, por contrariar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e os princípios da Administração Pública esculpidos no art. 37 da CF88, sem prejuízo de enviar cópia do processo ao Ministério Público Federal para apurar a possível prática de ato de improbidade administrativa.

Finalmente, verifico a possível subsunção do fato à hipótese prevista no art. 9, inciso VIII, da Lei 8.429/1992, no sentido de que constitui ato de improbidade administrativa auferir vantagem patrimonial indevida proveniente do exercício de cargo público em entidade que exerce atividade de consultoria. Não há, todavia, indícios da participação de gestores do FNDE, ainda que de forma omissiva, em autorizar a contratação desse profissional nessas condições, uma vez que contratado por organismos internacionais.

Concluída a instrução, levanto o sigilo dos autos.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de acórdão que trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de julho de 2023.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

VOTO REVISOR

Cuidam os autos de representação formulada por deputados federais acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Ministério da Educação (MEC) e no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), relacionadas a repasses de recursos federais a municípios em que a priorização da liberação de verba não estaria atendendo a critérios técnicos preestabelecidos.

2. Diante da gravidade dos fatos narrados e dos indícios de favorecimento de agentes privados e de aliados políticos na liberação de recursos públicos, o relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, determinou a realização de inspeção para a apuração de irregularidades na gestão das transferências voluntárias do FNDE, com possível interferência indevida de agentes privados na liberação de recursos públicos na área da educação (peça 9).

3. Realizados os trabalhos, a então Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (hoje AudEducação) emitiu denso relatório de fiscalização (peça 81).

4. Dado o impacto das recomendações e determinações sugeridas pela unidade técnica, o relator, por prudência, autorizou o envio do relatório para manifestação prévia dos gestores do MEC e do FNDE (peça 87), cujas considerações foram acostadas às peças 94 a 98 destes autos.

5. Após análise das considerações dos gestores, a unidade instrutora emitiu novo relatório de fiscalização (peça 108), concluindo, em suma, pela existência de fragilidades nos procedimentos de transferência voluntária de recursos pelo FNDE, com potencial para a ocorrência de direcionamentos indevidos, em afronta ao princípio da impessoalidade.

6. Ademais, relativamente à destinação dos recursos discricionários do FNDE (RP2), foi identificada a realização de empenhos sem a análise técnica prévia para novas obras, mediante a assinatura de termos de compromisso com cláusula suspensiva. Em diversos desses casos, os empenhos representam parcelas irrisórias das obras, sem que haja garantia de disponibilidade orçamentária e financeira futura para concluí-las. Ademais, constatou-se a priorização de novas obras, em detrimento da conclusão dos projetos em andamento com vistas a promover a funcionalidade e a efetividade da infraestrutura instalada.

7. Por fim, constatou-se conflito de interesses decorrente da atuação de consultor contratado pelo FNDE que é sócio-administrador de empresa contratada por municípios com vistas a, na maior parte dos casos, prestar serviço de consultoria para execução de projetos financiados pela própria autarquia.

8. Diante de tais achados, a unidade técnica propôs os seguintes encaminhamentos:

“349.1. **realizar a audiência**, com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, do Sr. Marcelo Lopes da Ponte, CPF 773.886.743-49, Presidente do FNDE, e do Sr. Gabriel Medeiros Vilar, CPF 041.080.851-24, Diretor de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais do FNDE, para que, no **prazo de quinze dias**, apresentem razões de justificativa em decorrência:

349.1.1. da escolha dos entes federados a serem beneficiados com recursos discricionários (RP2) repassados pela Autarquia, sem a indicação dos critérios utilizados para a seleção desses municípios, em afronta ao art. 8º, § 2º, do Decreto 6.094/2007, ao art. 3º, incisos I a VI e §§ 1º, 3º e 4º, das Resoluções CD/FNDE 3 e 4/2020 e aos princípios da moralidade e da impessoalidade, devendo apresentar os parâmetros usados para a seleção dos entes escolhidos e para a determinação dos respectivos valores para empenho, conforme emails enviados aos técnicos da entidade para cumprimento e atendimento dos municípios listados nas mensagens (item 123);

349.1.2. da assunção de compromissos para execução de obras novas em detrimento do uso de recursos discricionários (RP2) para o pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas e

em execução, bem como pela aprovação condicional de termos de compromisso em volume incompatível com a capacidade orçamentária e financeira da entidade, mediante o fracionamento do limite orçamentário das despesas primárias discricionárias RP2, em empenhos de valores insignificantes quando comparados ao total das obras conveniadas, em afronta ao art. 167, II, da CF, aos arts. 15, 16, II e § 1º, I, c/c art. 45. da LRF, ao art. 94. da Lei 14.116/2020 e ao princípio da anualidade orçamentária (Acórdãos 2823/2015-TCU-Plenário e 2033/2019-TCU-Plenário) (item 189);

349.2. **determinar** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, **no prazo de 90 dias**:

349.2.1. adote critérios técnicos objetivos e claros na definição de quais entes federados serão priorizados/beneficiados com atendimento das demandas por meio do PAR, propiciando, assim, maior lisura no processo decisório da alocação dos recursos e favorecendo maior controle social e transparência no direcionamento desses recursos, em observância aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da publicidade (art. 37, caput, da CF/1988) (item 129);

349.2.2. anule os termos de compromisso assinados entre 2020 e 2022, oriundos de despesas primárias discricionárias RP2, que contenham previsão de novas construções, ampliações e reformas, cujos entes federados ainda não tenham adimplido com a documentação necessária para a aprovação definitiva do termo de compromisso com cláusula suspensiva e, conseqüentemente, não tenha sido realizado nenhum pagamento pelo FNDE, em observância ao art. 167, II, da CF/1988, aos arts. 1º, § 1º, 15, 16, II e § 1º, I, c/c art. 45. da LRF, ao art. 94 da Lei 14.116/2020 e ao art. 3º, I, da Resolução CD/FNDE 4/2020 (item 196);

349.2.3. **recomendar** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que adote medidas institucionais e estruturadas, alinhadas com o cronograma do ciclo das emendas parlamentares, com o objetivo de elencar e informar aos congressistas os objetos prioritários e aptos ao recebimento de recursos federais oriundos dessas emendas, contemplando, sobretudo as obras em execução e as repactuadas, ressaltando o risco de começar obra nova com recursos de emendas no final do mandato parlamentar, devido à imprevisibilidade sobre a continuidade dos aportes na legislatura seguinte (item 185);

349.3. **dar ciência** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

349.3.1. a utilização de recursos relacionados a despesas RP2-Discricionárias e grupo de natureza de despesa GND4 prioritariamente para assinatura de novas obras, em detrimento do uso de tais recursos para o pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas e em execução, afronta o disposto no art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e no art. 94 da Lei 14.116/2020 (item 188);

349.3.2. a geração de termos de compromisso com cláusula suspensiva sem a indicação do crédito de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro e com prazo de adimplemento da condição suspensiva de até 36 meses afronta o disposto nos arts. 10 e 24, § 1º, da Portaria Interministerial 424/2016 (item 257);

349.3.3. a atuação de consultor junto à Autarquia, sendo ele também sócio administrador de empresa que presta serviços a possíveis entes federados interessados em firmar ajustes com o FNDE, a exemplo do que foi identificado no caso da atuação do Sr. Darwin Einsten, caracteriza conflito de interesses, conforme art. 5º, II, da Lei 12.813, de 16/5/2013, vai de encontro ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto 1.171, de 22/6/1994, e afronta os princípios da moralidade e da impessoalidade aplicáveis à Administração Pública, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal (item 308);

349.4. **enviar** cópia deste processo à Controladoria-Geral da União e à Comissão de Ética Pública da Presidência da República para adoção das providências que entenderem cabíveis, diante do conflito interesses configurado na atuação de agente público (item 307);

349.5. **enviar** cópia deste processo ao Ministério Público Federal e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para adoção das providências que considerarem necessárias, diante dos indícios de ato de improbidade administrativa praticado por agente público (item 313);

349.6. **enviar** cópia deste processo à Polícia Federal para adoção das providências que julgar cabíveis, caso entenda que as situações relatadas nestes autos possam auxiliar nas investigações que estão em andamento (item 327);

349.7. **encaminhar** cópia deste relatório ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para subsidiar eventuais medidas a serem adotadas.” (grifos no original)

9. Em seu voto, o relator, em síntese, acompanha a unidade instrutora, dando, contudo, alcance mais amplo ao subitem 349.2.2, supratranscrito do relatório de fiscalização, para que a anulação alcance todos os termos de compromisso firmados, independentemente da fonte orçamentária de custeio, sejam aqueles financiados com recurso discricionários da autarquia (RP2), sejam os decorrentes de emendas parlamentares (RP6, RP7, RP8 e RP9).

II

10. O Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator do presente feito, examinou o caso com a percuência e detalhismo que lhe são característicos, motivo pelo qual consigno meus elogios a Sua Excelência; rendo meus elogios também à AudEducação, pelo esmerado trabalho desenvolvido no bojo deste processo.

11. Preliminarmente, ressalto que compartilho da preocupação externada pelo eminente relator quanto à necessidade de que a destinação de recursos para educação no Brasil seja pautada segundo critérios que privilegiem a redução das desigualdades regionais e o pleno acesso ao ensino público de qualidade, pois esses – entre outros – são vetores constitucionais que balizam a concretização do acesso à educação enquanto direito fundamental.

12. Visando ao atendimento de tais vetores, as normas que regem as transferências voluntárias de recursos federais no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) – cito a Lei 12.695/2012, o Decreto 6.094/2007, a Resolução CD/FNDE 3/2020 e a Resolução CD/FNDE 4/2020 – definem critérios objetivos para o atendimento das demandas cadastradas pelos entes subnacionais.

13. O art. 8º, § 2º, do Decreto 6.094/2007, por exemplo, estabelece como critérios de prioridade no atendimento o IDEB, as possibilidades de incremento desse índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado. O art. 3º, *caput*, da Resolução CD/FNDE 3/2020, por sua vez, elenca uma série de critérios mínimos para priorização, como o desempenho no IDEB, a vulnerabilidade socioeconômica, o índice de distorção idade-série, o número de atendimento no exercício anterior e a capacidade operacional do ente federativo. Já o § 1º do art. 3º da Resolução CD/FNDE 4/2020 determina que, a partir dos critérios citados, o FNDE construa um *ranking* para os estados e outro para os municípios, que servirão de baliza para o atendimento das demandas.

14. Não obstante as boas aspirações dessas normas em busca do estabelecimento de critérios objetivos para o atendimento dos entes federados, ao longo da instrução processual restou exaustivamente demonstrada a dificuldade em se interpretar e operacionalizar tais critérios – o que inclusive foi reconhecido pelo relator em seu voto. Entre as dificuldades apontadas pela unidade técnica no relatório de fiscalização destaco: falta de detalhamento necessário para os critérios de priorização; elevado grau de dinamicidade de alguns critérios; ausência de indicação de graduação ou de polaridade dos critérios; e não indicação de tratamento específico no caso de ausência de informação ou dados relativos a algum município.

15. A mesma dificuldade foi verificada pela AudEducação quando da realização de auditoria operacional na estrutura de governança do MEC e do FNDE no âmbito do TC 008.538/2022-0. Nos termos constantes do respectivo relatório de auditoria (peça 79, item 200), o FNDE vem envidando esforços para rever as diretrizes aplicáveis ao quarto ciclo do PAR, em especial os critérios norteadores de novos atendimentos.

16. Em função desse e de outros achados durante a precitada auditoria operacional, o Plenário do Tribunal, por meio do Acórdão 1.221/2023, igualmente de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, determinou ao MEC a retomada das atividades do Comitê Estratégico do PAR como instância de definição, revisão e monitoramento das iniciativas, ações e programas objeto das transferências voluntárias efetuadas via PAR. O referido colegiado é também responsável pelo acompanhamento de resultados e pela proposição de eventuais correções e melhorias. Ao FNDE, por sua vez, foi determinada a implementação de sua estrutura de governança, garantindo a atuação contínua e efetiva do Comitê de Gestão Estratégica e Governança (CGEG) e do Comitê de Gestão de Riscos, Controles Internos e Integridade (CGRCI).

17. Parece-me, portanto, que o não atendimento dos critérios atualmente estabelecidos para priorização de entes federativos no âmbito do PAR decorre, fundamentalmente, da dificuldade de interpretação e de implementação inerente a esses próprios critérios, realidade relatada pelos técnicos e gestores do FNDE e corroborada pelo exame do corpo técnico.

18. Fundado em precedentes do Plenário desta Corte – cito o Acórdão 60/2020, relatora Ministra Ana Arraes, o Acórdão 1.799/2023, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, e o Acórdão 1.264/2023, de minha relatoria –, entendo incidente, ao presente caso, o art. 22, *caput* e § 1º, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro:

“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

[...]”

19. Nesse sentido, mormente porquanto não identificado indício de dano ao erário, conforme ressaltado pelo eminente relator, parece-me desproporcional a audiência dos gestores do FNDE com vistas à apuração de responsabilidade decorrente de desrespeito aos critérios fixados no art. 8º, § 2º, do Decreto 6.094/2007 c/c os arts. 3º e 4º das Resoluções FNDE 3/2020 e 4/2020.

20. Pelo mesmo fundamento considero também demasiadamente gravosa a audiência dos mesmos gestores por eventual assunção de compromissos para execução de obras novas em detrimento do uso de recursos discricionários (RP2) para o pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas e em execução, em aparente infringência ao art. 94 da LDO/2021 (Lei 14.116/2020) e ao art. 16, § 1º, das Resoluções FNDE 3/2020 e 4/2020.

21. Isso porque o comando vertido na norma legal e referenciado nas resoluções, além de não vedar o início de novos projetos, é omissivo em estabelecer e objetivar critérios para priorização de projetos em andamento. Por isso, parece-me mais adequado expedir determinação ao FNDE para que preveja, em seus normativos disciplinadores das ações do PAR, critérios objetivos de priorização de projetos em andamento, sem que tal providência obste o início de projetos novos. De igual modo, por estar em curso, no Congresso Nacional, o processo de apreciação legislativa do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024, considero relevante expedir comunicação àquela Casa destacando ser desejável o estabelecimento de critérios legais objetivos para a priorização de obras em andamento.

III

22. Relativamente ao fracionamento de empenhos visando à entabulação de termos de compromisso com cláusula suspensiva, comungo das preocupações do ilustre relator relativas ao equilíbrio fiscal e à gestão orçamentária e financeira responsável, tal como preceituado no art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Por isso, sobre o tema, alinho-me parcialmente às propostas de Sua Excelência, com as contribuições que teço a seguir.

23. O procedimento inerente às transferências voluntárias federais pode ser sumarizado nas seguintes etapas: i) elaboração de projetos por parte de estados e municípios (pretensos beneficiários); ii) avaliação desses mesmos projetos pelo órgão ou entidade federal repassador de recursos; iii) cumprimento de exigências formuladas pelo repassador aos pretensos beneficiários; iv) assinatura do respectivo termo definitivo pelo repassador e pelo beneficiário; v) emissão de empenho pelo repassador; vi) realização do procedimento licitatório pelo beneficiário; vii) liberação financeira das parcelas por parte do repassador; viii) execução do projeto pelo beneficiário; e ix) prestação de contas por parte do beneficiário ao ente ou órgão federal repassador de recursos.

24. Em cada uma dessas etapas há contingências e fragilidades específicas. Nos entes e órgãos federais, recorrentemente é citada a carência de pessoal tecnicamente qualificado para a análise célere e diligente dos projetos apresentados pelos pretensos beneficiários. De igual modo, nos municípios de menor porte – que são a larga maioria em nossa Federação –, além da carência de pessoal técnico para a elaboração de projetos e para o atendimento satisfatório de exigências impostas pelo repassador, há dificuldades para a licitação, a execução e até para a prestação de contas. Há dificuldades locais, ainda, para a satisfação das contrapartidas financeiras, uma vez que, em regra, recai sobre o ente local o ônus financeiro decorrente de redimensionamento do objeto e de reequilíbrio econômico-financeiro de sua execução.

25. Dadas essas circunstâncias, o iter entre a apresentação do projeto pelo município e sua efetiva aprovação e licitação não raro avança por mais de um ou dois exercícios financeiros, ensejando, por vezes, cancelamentos de empenhos e de restos a pagar na esfera federal, com a consequente perda de emendas parlamentares. O prejuízo é evidente, pois, além dos custos inerentes ao processo administrativo em âmbito federal e local, há o custo social da demanda não atendida.

26. A morosidade na aprovação e efetivação das transferências voluntárias – oriundas, ou não, de emendas parlamentares – não é questão nova. Justamente por isso, em 2015, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição 61/2015, que veio a se tornar a Emenda à Constituição 105/2019. Tal emenda, entre outras medidas, inseriu no ordenamento pátrio as transferências especiais, espécie de emenda individual impositiva que possibilita a transferência de recursos diretamente aos entes subnacionais, prescindindo de todo o processo inerente às transferências voluntárias.

27. Contudo, a delonga não fica adstrita, apenas, à fase de aprovação e repasse dessas transferências. A execução física e financeira do objeto pactuado, sob responsabilidade dos entes federativos locais, também é um desafio, pelas circunstâncias já mencionadas. No caso ora analisado, conforme relatado pelo FNDE, a execução de obras educacionais ultrapassa quatro exercícios (peça 108, item 198), o que justificaria a emissão de empenhos parciais.

28. De fato, a Portaria Interministerial 424/2016, em seu art. 10, autoriza a emissão de empenhos parciais para projetos de duração plurianual; o mesmo anoto em relação às Resoluções FNDE 3/2020 e 4/2020, as quais, em seu art. 16, §§ 1º, inciso I, estabelecem que a primeira transferência de recursos será de até 15%. Outrossim, o Decreto 93.872/1986, em seu art. 27, determina que as despesas de caráter plurianual devem ser empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada.

29. O fracionamento de empenhos, portanto, não é, *per se*, irregularidade grave passível de responsabilização ou de ensejar a nulidade dos termos de compromisso firmados com cláusula

suspensiva no âmbito do PAR. Nesse contexto, com as vênias de praxe, dissinto do eminente relator quanto à determinação de anulação de todos os termos de compromisso com cláusula suspensiva, independentemente da fonte de recursos, porquanto entendo ser medida sobremaneira gravosa.

30. O não fracionamento, ou seja, o empenho, em cada projeto, da totalidade dos valores sob responsabilidade do FNDE, não resolveria o problema referente ao volume de restos a pagar, uma vez que a dotação passível de ser empenhada e inscrita em restos a pagar independe do fracionamento, ou não, dos empenhos.

31. Ademais, muitas das supracitadas dificuldades locais para o saneamento das cláusulas suspensivas sequer são superadas, mesmo após anos de diligências, o que faz com que os termos de compromisso sejam cancelados antes mesmo da assinatura dos definitivos. Nesse contexto, a concentração de empenhos vultosos em um reduzido número de projetos aumentaria o risco de inefetividade da atuação do FNDE, caso esses projetos viessem a ser cancelados após dois ou três anos de tratativas e diligências.

32. Contudo, em linha com o relator, considero incabível a formalização de tais termos de compromisso com cláusula suspensiva a partir de empenhos irrisórios, inferiores mesmo a 0,5% do total de cada obra.

33. Assim, considerando que o valor referente à primeira parcela a ser transferida pelo FNDE é de até 15%, nos termos do art. 16, § 1º, inciso I, das Resoluções FNDE 3/2020 e 4/2020, entendo ser adequado fixar o limite mínimo de empenho em patamar idêntico, ou seja, em 15% (quinze por cento) do valor total a ser transferido pelo FNDE.

34. Relativamente aos termos já firmados com cláusula suspensiva cujos empenhos são inferiores ao percentual proposto de 15% do valor total sob responsabilidade do FNDE, algumas ponderações são relevantes.

35. De acordo com a documentação carreada aos autos, a anulação de todos os termos com cláusula suspensiva firmados entre 2020 e 2022 atingiria obras financiadas com emendas parlamentares classificadas com RP6, RP7 e RP9. De fato, conforme apontado no já mencionado relatório de auditoria acostado ao TC 008.538/2022-0, as emendas parlamentares, no exercício de 2020, foram responsáveis por 99,6% dos recursos executados via PAR, percentual que foi reduzido para 71% em 2021 e para 23% em 2022.

36. Não obstante a gradativa redução da participação das emendas parlamentares na execução das ações do PAR, essas emendas ostentam nítido protagonismo no período compreendido entre os exercícios de 2020 e 2022. Logo, a anulação de tais termos, com o consequente cancelamento dos respectivos empenhos e restos a pagar, constituiria afronta aos dispositivos constitucionais que regem a execução de emendas parlamentares classificadas sob os identificadores “RP6 – emendas individuais, de execução obrigatória, nos termos dos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição” e “RP7 – emendas de bancada estadual, de execução obrigatória, nos termos do § 12 do art. 166 da Constituição e do art. 2º da Emenda Constitucional nº 100/2019”.

37. Mesmo em relação aos termos firmados com lastro em dotações classificadas como “RP2 – discricionária”, “RP8 – emenda e comissão permanente” e “RP9 – emenda de relator”, a anulação constituiria medida extremamente gravosa e de difícil reversão, com potencial para interferir diretamente no planejamento governamental. A simples anulação desses termos desprezaria todo o esforço e custo administrativo dos governos locais nos últimos anos em prol do atendimento das exigências ensejadoras das cláusulas suspensivas, além de mitigar a prerrogativa parlamentar de emenda à Lei Orçamentária Anual.

38. Nesse sentido, à luz do art. 1º, § 1º, da LRF, entendo prudente assinar prazo para que o FNDE proceda ao cancelamento dos termos de compromisso com cláusula suspensiva financiados com dotações RP2, RP8 e RP9 que não contem, em cada caso, com empenho mínimo de 15% do valor sob

responsabilidade do FNDE, sendo facultado ao Poder Executivo adotar, previamente ao cancelamento, as medidas necessárias para reforçar o empenho dos termos considerados prioritários, até o percentual mínimo indicado.

39. Quanto ao prazo para atendimento da determinação supra, entendo que o processo de apreciação e aprovação da LOA/2024 será de fundamental importância, pois facultará ao Congresso, ou mesmo ao Poder Executivo, por meio de suas lideranças, alocar dotações suficientes para dar cobertura orçamentária total aos termos de compromisso firmados pelo FNDE. Ainda que não se dê, para o exercício vindouro, cobertura total aos referidos termos, poderão os atores do processo legislativo orçamentário dar cobertura àqueles termos considerados prioritários, cabendo ao FNDE, em seguida, proceder ao cancelamento dos termos que não contem com empenho mínimo de 15%, nos termos do precitado item 38.

40. Nesse sentido, considerando as limitações operacionais de praxe para liberação de empenho por parte de órgãos e entidades do Poder Executivo federal, fixo o prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual de 2024 para que o FNDE proceda aos cancelamentos dos termos de compromisso com cláusula suspensiva financiados com dotações RP2, RP8 e RP9 que, mesmo após eventual reforço de dotação, não contem com empenho mínimo de 15% do valor sob responsabilidade do fundo.

41. Considerando o atual processo legislativo referente ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2024, deverá ser expedida comunicação ao Congresso Nacional para que, caso deseje, aloque emendas parlamentares em programações orçamentárias do FNDE visando ao reforço de empenho de termos de compromisso com cláusula suspensiva lastreados em dotações RP2, RP8 e RP9, sob pena de cancelamento dos referidos termos, segundo o item 38 deste voto, caso não atendido, em cada caso, o percentual mínimo de empenho de 15% do valor total sob responsabilidade do FNDE.

42. Por fim, como já apontado, as normas aplicáveis ao caso permitem o empenho parcial de obras no âmbito do PAR. Ademais, as Resoluções FNDE 3/2020 e 4/2020, em seu art. 16, § 1º, inciso I, estabelecem que “as transferências de recursos serão realizadas em parcelas, de acordo com a execução da obra, sendo a primeira no montante **de até 15%** [..., grifei]”. Embora evidente que o empenho de valores irrisórios constitua prática reprovável à luz dos princípios da boa gestão orçamentária, a expressão “de até” constante das normas regulamentadoras do PAR abre margem para interpretações que permitem o empenho de quaisquer valores inferiores a 15%.

43. Por essa razão, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e ante a ausência de indícios de má-fé, deixo de determinar a audiência dos gestores do FNDE em função do fracionamento de empenhos visando à formalização de termos de compromisso com cláusula suspensiva.

44. Contudo, deve ser emitida determinação ao FNDE para que, doravante, abstenha-se de firmar termos de compromisso com cláusula suspensiva cujos empenhos sejam inferiores a 15% do valor sob sua responsabilidade, independentemente da fonte de recursos.

Diante do exposto, e renovando meus elogios ao relator, voto pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado:

“9.1. conhecer da representação, com fulcro no art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. se abstenha de firmar termos de compromisso com cláusula suspensiva no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) cujos empenhos sejam inferiores, em cada caso, a 15% do valor sob responsabilidade do FNDE, independentemente da origem dos recursos, em observância ao art. 27

do Decreto 93.872/1986 e ao art. 10 da Portaria Interministerial 424/2016 c/c o art. 16, § 1º, inciso I, da Resolução CD/FNDE 4/2020;

9.2.2. no prazo de 90 (noventa) dias, adote e publicize critérios técnicos e objetivos na definição de quais entes federados serão priorizados/beneficiados com o atendimento das demandas por meio do PAR, propiciando, assim, maior transparência e lisura no processo decisório de alocação dos recursos, em observância aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da publicidade;

9.2.3. no prazo de 90 (noventa) dias, adote e publicize critérios técnicos e objetivos para fins de priorização de projetos em andamento, em observância ao art. 16, § 1º, da Resolução CD/FNDE 4/2020, sem que reste inviabilizado o início de novos projetos;

9.2.4. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2024, adote as medidas necessárias para o cancelamento de todos os termos de compromisso celebrados com cláusula suspensiva entre 2020 e 2022 que sejam financiados com dotações “RP2”, “RP8” e “RP9”, cujos empenhos, em cada caso, sejam inferiores a 15% do valor sob responsabilidade do FNDE, em observância ao art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao art. 27 do Decreto 93.872/1986, ao art. 10 da Portaria Interministerial 424/2016 e ao art. 16, § 1º, inciso I, da Resolução CD/FNDE 4/2020, sendo facultado ao Poder Executivo promover, em igual prazo, o reforço, até o citado limite, dos empenhos daqueles projetos considerados prioritários.

9.3. dar ciência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, a respeito das seguintes irregularidades:

9.3.1. celebração de termos de compromisso com cláusula suspensiva sem a indicação do crédito de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro e com prazo de adimplemento da condição suspensiva de até 36 meses, em afronta ao disposto nos arts. 10 e 24, § 1º, da Portaria Interministerial 424/2016;

9.3.2. indevida atuação do consultor Darwin Einsten Arruda Nogueira Lima no FNDE, em conflito de interesses, em dissonância com o art. 5º, II, da Lei 12.813/2013, com o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto 1.171/1994, e com os princípios da moralidade e da impessoalidade aplicáveis à Administração Pública.

9.4. comunicar ao Exmo. Sr. Presidente do Congresso Nacional, com fundamento no art. 2º, inciso VII, da Resolução-TCU 170/2004, que:

9.4.1. em função do processo legislativo em curso referente à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024, avalie a conveniência e a oportunidade de serem estabelecidos, na legislação, critérios objetivos para priorização de projetos em andamento no âmbito do PAR, sem prejuízo da possibilidade de serem iniciados novos projetos;

9.4.2. em função do processo legislativo em curso referente à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2024, avalie a conveniência e a oportunidade de reforço das dotações orçamentárias do FNDE, a fim de assegurar a manutenção de termos de compromisso no âmbito do PAR considerados prioritários, segundo o subitem 9.2.4 deste acórdão.

9.5. ordenar à unidade técnica responsável que:

9.5.1. proceda ao monitoramento das determinações contidas nesta deliberação;

9.5.2. envie cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, aos seguintes destinatários:

9.5.2.1. ao Exmo. Sr. Presidente do Congresso Nacional e à Presidente da Comissão Mista de Senadores e Deputados de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição da República a fim de subsidiar eventuais intervenções legislativas que aprimorem a execução orçamentária e financeira das transferências de recursos federais no âmbito do PAR;

- 9.5.2.2. à Controladoria-Geral da União e à Comissão de Ética Pública da Presidência da República para adoção das providências cabíveis, diante do possível conflito de interesses configurado nos autos;
- 9.5.2.3. ao Ministério Público Federal e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para adoção das providências que considerarem necessárias diante dos indícios de ato de improbidade administrativa praticado por agente público;
- 9.5.2.4. à Polícia Federal para adoção das providências cabíveis, caso entenda que as situações relatadas nestes autos possam auxiliar nas investigações em andamento;
- 9.5.2.5. ao Ministério da Educação para subsidiar eventuais medidas a serem adotadas; e
- 9.5.2.6. aos deputados federais representantes para ciência.
- 9.6. levantar o sigilo dos autos, em especial das instruções produzidas pela unidade técnica (peças 81, 82, 83 e 108).”

TCU, Sala das Sessões, em 4 de outubro de 2023.

JHONATAN DE JESUS
Revisor

ACÓRDÃO Nº 2371/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.260/2022-1.
 - 1.1. Apensos: 007.166/2022-2; 007.282/2022-2; 004.804/2022-8; 005.287/2022-7; 007.792/2022-0; 006.666/2022-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsáveis: Gabriel Medeiros Vilar (041.080.851-24); Marcelo Lopes da Ponte (773.886.743-49).
 - 3.2. Representantes: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União; Deputados Federais Ubirajara do Pindaré Almeida Sousa (PSB/MA), Denis Anderson da Rocha Bezerra (PSB/CE), Vilson Luiz da Silva (PSB/MG), Milton Coelho da Silva Neto (PSB/MA), Ricardo Augusto Machado da Silva (PSB/SP), Rafael Huete da Motta (PSB/RN), Marcelo Ribeiro Freixo (PSB/RJ), João Batista Conti (PSB/ES), Lídice da Mata e Souza (PSB/BA), Tabata Cláudia Amaral de Pontes (PSB/SP), Danilo Jorge de Barros Cabral (PSB/PE), Aliel Machado Bark (PSB/PR), Alessandro Lucciola Molon (PSB/RJ), Sâmia de Souza Bonfim (PSOL/SP), Fernanda Melchionna e Silva (PSOL/RS), Ivan Valente (PSOL/SP), Viviane da Costa Reis (PSOL/PA), Áurea Carolina de Freitas e Silva (PSOL/MG), Luiza Erundina de Sousa (PSOL/SP), Glauber de Medeiros Braga (PSOL/RJ), Talíria Petrone Soares (PSOL/RJ) e Luciane Cavalcante da Silva (PSOL/SP).
4. Órgãos/Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério 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: Laura Guedes de Souza (OAB-DF 48.769); Daniel Gustavo Santos Roque (OAB-SP 311.195).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, bem como pelos Deputados Federais Ubirajara do Pindaré Almeida Sousa, Denis Anderson da Rocha Bezerra, Vilson Luiz da Silva, Milton Coelho da Silva Neto, Ricardo Augusto Machado da Silva, Rafael Huete da Motta, Marcelo Ribeiro Freixo, João Batista Conti, Lídice da Mata e Souza, Tabata Cláudia Amaral de Pontes, Danilo Jorge de Barros Cabral, Aliel Machado Bark, Alessandro Lucciola Molon, Sâmia de Souza Bonfim, Fernanda Melchionna e Silva, Ivan Valente, Viviane da Costa Reis, Áurea Carolina de Freitas e Silva, Luiza Erundina de Sousa, Glauber de Medeiros Braga, Talíria Petrone Soares e Luciane Cavalcante da Silva, versando sobre a possível interferência de agentes privados em prol do direcionamento de transferências voluntárias do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para determinados entes federados, no período compreendido entre julho de 2020 e março de 2022;

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

9.1. conhecer da representação, com fulcro no art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, adote critérios técnicos e objetivos na definição de quais entes federados serão priorizados/beneficiados com o atendimento das demandas por meio do Plano de Ações Articuladas, propiciando, assim, maior lisura no processo decisório da alocação dos recursos e

transparência no direcionamento desses recursos, em observância aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da publicidade;

9.3. determinar que o Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação indiquem à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional os termos de compromisso com cláusula suspensiva, assinados entre 2020 e 2022, mas ainda não aprovados definitivamente pelo FNDE que poderão receber o reforço orçamentário com recursos de emendas parlamentares para serem integralmente executados, anulando os demais termos cuja fonte de custeio seja com os recursos do MEC ou do FNDE;

9.4. dar ciência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, a respeito das seguintes irregularidades:

9.4.1. utilização de recursos relacionados às despesas “RP2” e ao grupo de natureza de despesa “GND4” para custear obras novas, em detrimento do pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas e em execução, em afronta ao art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e ao art. 94 da Lei 14.116/2020;

9.4.2. a celebração de termos de compromisso com cláusula suspensiva sem a indicação do crédito de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro e com prazo de adimplemento da condição suspensiva de até 36 meses, em afronta ao disposto nos artigos 10 e 24, § 1º, da Portaria Interministerial 424/2016;

9.4.3. indevida atuação do consultor Darwin Einsten Arruda Nogueira Lima no FNDE, em conflito de interesses, em dissonância com o art. 5º, II, da Lei 12.813/2013, e ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal instituído pelo Decreto 1.171/1994, e aos princípios da moralidade e da impessoalidade aplicáveis à Administração Pública;

9.5. ordenar à AudEducação a adoção das seguintes medidas:

9.5.1. constitua processo apartado, autuando-o com natureza de representação, para nele realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RITCU, a audiência de Marcelo Lopes da Ponte, Presidente do FNDE, e Gabriel Medeiros Vilar, Diretor de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais do FNDE, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa quanto às seguintes irregularidades:

9.5.1.1. escolha dos entes federados a serem beneficiados com recursos discricionários do FNDE (RP2) em desrespeito aos critérios fixados no art. 8º, § 2º, do Decreto 6.094/2007, c/c os arts. 3º e 4º das Resoluções FNDE 3 e 4/2020, bem como aos princípios da moralidade e da impessoalidade, devendo apresentar os parâmetros usados para a seleção dos entes e iniciativas escolhidas, bem como para a determinação dos valores empenhados;

9.5.1.2. a assunção de compromissos para execução de obras novas em detrimento do uso de recursos discricionários (RP2) para o pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas e em execução;

9.5.1.3. aprovação condicional de termos de compromisso em volume incompatível com a capacidade orçamentária e financeira do FNDE, mediante o fracionamento do limite orçamentário das despesas primárias discricionárias, em empenhos de valores insignificantes quando comparados ao total das obras conveniadas, em afronta ao art. 167, II, da Constituição Federal, aos artigos 15, 16, II e § 1º, I, c/c art. 45. da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao art. 94. da Lei 14.116/2020 e ao princípio da anualidade orçamentária;

9.5.2. envie cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, aos seguintes destinatários:

9.5.2.1. à Controladoria-Geral da União e à Comissão de Ética Pública da Presidência da República para adoção das providências cabíveis, diante do possível conflito interesses configurado nos autos;

9.5.2.2. ao Ministério Público Federal e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para adoção das providências que considerarem necessárias, diante dos indícios de ato de improbidade administrativa praticado por agente público;

9.5.2.3. à Polícia Federal para adoção das providências que julgar cabíveis, caso entenda que as situações relatadas nestes autos possam auxiliar nas investigações que estão em andamento;

9.5.2.4. ao Ministério da Educação, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com urgência, para subsidiar as medidas a serem adotadas;

9.5.2.5. aos Deputados Federais representantes, para ciência;

9.6. reconhecer, nos termos do art. 9º da Resolução TCU 346/2022, a prevenção do relator desta representação para o apartado a que se refere o subitem 9.4.1; e

9.7. levantar o sigilo dos autos, em especial das instruções produzidas pela unidade técnica (peças 81, 82, 83 e 108).

10. Ata nº 48/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/11/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2371-48/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus (Revisor).

13.2. Ministros com voto vencido: Aroldo Cedraz e Jhonatan de Jesus (Revisor).

13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.4. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral