

Audiência no Senado Federal

Acórdão nº 2371/2023 - TCU

Fernanda Pacobahyba

Presidente do FNDE

Doutora em Direito PUC/SP

Maio de 2024



MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO



O QUE RECEBEMOS EM JANEIRO DE 2023?



fnde

MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO



Orçamento secreto foi usado para turbinar esquema de 'escolas fake'

Mecanismo que direciona recursos públicos com base em critérios políticos é insuficiente para 2 mil obras do FNDE

Brasil de Fato

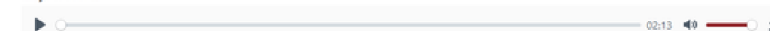
UMA VISÃO POPULAR DO BRASIL E DO MUNDO

Governo Bolsonaro autoriza construção de 2 mil "escolas fake"; entenda

Com 3,5 mil obras inacabadas e sem previsão de recursos, governo e Centrão montam esquema eleitoral com verba do FNDE

Redação | **Rede Brasil Atual**
11 de abril de 2022 às 13:43

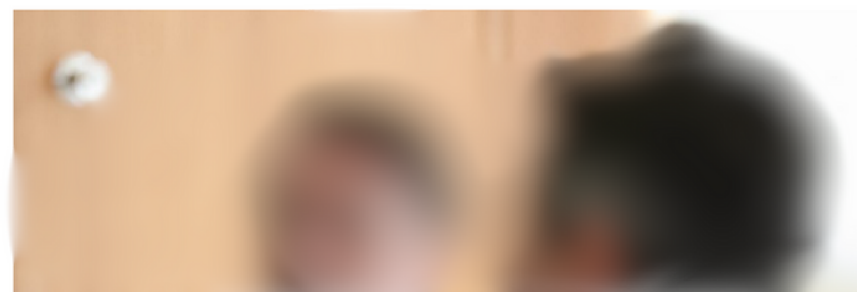
Ouça o áudio:



'Escolas fake': Com 3,5 mil escolas inacabadas, governo Bolsonaro dá aval para construir mais 2 mil

FNDE, comandado por aliados de Ciro Nogueira, está no centro do caso divulgado neste domingo pelo jornal O Estado de S. Paulo

POR CARTACAPITAL
10.04.2022 12H45



Governo usa Fundo da Educação em esquema de 'escolas fake'

Com aval do FNDE, controlado pelo ministro Ciro Nogueira, deputados 'vendem' aos seus eleitores a ideia de que conseguiram recursos para construir colégios e creches

 Breno Pires, André Shalders e Julia Affonso

10 abr 2022 - 17h01 (atualizado às 17h23)

Compartilhar

Exibir comentários

Ouvir texto



Apesar da falta de recursos para terminar 3,5 mil escolas em construção há anos, o Ministério da Educação (MEC) autorizou a construção de outras 2 mil unidades. Bom

O QUE RECEBEMOS?

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.

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.

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.

O QUE RECEBEMOS?

Dois processos conexos foram autuados conjuntamente:

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.

O QUE RECEBEMOS?

Achados de Auditoria:

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 (...)

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.

O QUE RECEBEMOS?

Achados de Auditoria:

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

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.

O QUE RECEBEMOS?

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.

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)

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

Fonte: Resposta ao item “d” do Ofício 571/2022-TCU/Secex/Educacão (peca 57. “Item D –

O QUE RECEBEMOS?

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.

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

<i>Nº termo</i>	<i>Valor Concedente (a)</i>	<i>Valor empenhado (b)</i>	<i>Percentu al (b/a)</i>
<i>2021 43020-1</i>	<i>R\$ 20.580.000,00</i>	<i>R\$ 50.000,00</i>	<i>0,24%</i>
<i>2021 43015-1</i>	<i>R\$ 16.660.000,00</i>	<i>R\$ 50.000,00</i>	<i>0,30%</i>
<i>2021 42826-1</i>	<i>R\$ 8.997.494,95</i>	<i>R\$ 30.000,00</i>	<i>0,33%</i>

O QUE RECEBEMOS?

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.

O QUE RECEBEMOS?

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)

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

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)

O QUE RECEBEMOS?

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

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

() 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)

VOTO MIN. WALTON ALENCAR

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.

VOTO MIN. WALTON ALENCAR

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.

VOTO MIN. WALTON ALENCAR

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.

JULGAMENTO PELO TCU

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

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;

JULGAMENTO PELO TCU

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

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;

O QUE FIZEMOS?

1

Solicitamos a **quebra do sigilo** do processo em 30 de janeiro de 2023

Ofício nº 2317/2023

Desta forma, dada repercussão que o tema tem gerado na sociedade brasileira, e considerando o princípio da publicidade, que é retor na Administração Pública, e como a reportagem já manifestou ter tido acesso ao relatório acima indicado, e com o fim de termos mais possibilidades de respondermos às perguntas quem vêm sendo formuladas acerca do tema e cujas respostas podem ser compreendidas como quebra do dever de sigilo, solicito a Vossa Excelência a possibilidade de avaliar a publicização geral e irrestrita do Relatório de Fiscalização nº 68/2022, uma vez que tais informações passaram a ser de conhecimento público, não subsistindo motivos, na nossa perspectiva, para que os agentes públicos não possam se manifestar sobre o conteúdo do documento, especialmente quando indagados.

Sem mais, colocamo-nos à disposição para maiores esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Fernanda Mara de Oliveira Macedo Carneiro Pacobahyba
Presidente do FNDE

O QUE FIZEMOS?

2

Criamos o indicador com definição de critérios técnicos e objetivos para distribuição de recursos;

PAINEL

ESCOLAS PAC

Demanda e Oferta de Vagas para Educação Infantil (EI)

5.570

Entes Federados

27

UFs

IDSE ponderado por INSE

Índice de Desempenho Escolar

0,0

10,0

Situação de Demanda da Educação Infantil - IBGE e INEP (2022)

9.975.413

População < 3 anos - IBGE (2022)

4.987.707

Meta de Vagas - 2022 (1B)

3.930.860

Matrículas - INEP (2022)

1.056.847

Demanda - Vagas p/ Alcançar Meta - EI

Obras Previstas para Oferta de Vagas para Educação Infantil

2.734

Escolas a Entregar - EI

400.224

Vagas a Gerar - EI

848

Em Execução - EI

986

Retomada - EI

900

Novas - EI

2,25 Bi

Investimentos - Novas (PAC) - EI

Meta a Alcançar (%)

33

917

Escolas Necessárias p/ Meta

Nº Total de Escolas a Distribuir

900

O QUE FIZEMOS?

3

Encaminhamos ao MEC a **lista das obras a serem indicadas à CMO para complementação integral;**

Ofício nº 1875/2024

3. Assim, em atendimento à supracitada determinação do Tribunal de Contas da União, encaminhamos a lista com 1727 linhas (Sei nº 3949453) com os Termos de Compromisso com cláusula suspensiva, os quais tiveram valores empenhados com recursos de Resultado Primário-RP 6, 7 ou 9, ou um desses RP em conjugação com RP2, para, se de acordo com seu conteúdo, remetê-la à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

4. A determinação do TCU é no sentido de que o Congresso Nacional, caso queira, complemente os recursos orçamentários existentes em cada obra, dado que este Fundo não dispõe de orçamento para custear tais obras. Deve-se observar, ainda que, para além dos suficientes recursos orçamentários, o ente já se comprometeu por ocasião da celebração dos Termos de Compromisso (TC), entre os anos de 2020 e 2022, a apresentar toda a documentação técnica necessária para aprovação definitiva da obra (incluindo a comprovação da dominialidade), dentro do prazo do respectivo TC, e que não há previsão de prorrogação de vigência de tais termos na legislação federal.

5. No mais, colocamo-nos integralmente à disposição de V. Exa para eventuais esclarecimentos.

Atenciosamente,

FERNANDA MARA DE OLIVEIRA MACEDO CARNEIRO PACOBAHYBA
Presidente do FNDE

O QUE FIZEMOS?

4

Protocolizamos recurso junto ao TCU, cuja relatoria agora é do Min. Anastasia, questionando se devem ser anulados todos os termos cuja fonte de custeio seja com os recursos do MEC ou do FNDE (RP2), ainda que acima de 15%.

Processo TC nº 005.260/2022-1

6. DO PEDIDO

24. Ante o exposto, o **FUNDO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE** postula o conhecimento e, no mérito, o provimento do presente **Pedido de Reexame**, a fim de que, mediante a reforma dos itens 9.3, 9.4.1 e 9.4.2 do **ACÓRDÃO Nº 2371/2023 – TCU – Plenário**, seja enfrentada a questão relacionada à efetiva anulação dos termos de compromissos de RP2 que tenham empenho acima de 15% (quinze por cento) do valor total sob responsabilidade do FNDE - Resoluções n. 03/2020 e 04/2020 do Conselho Deliberativo do FNDE e que estejam dentro do prazo definido pela Portaria Interministerial 424/2016 para cumprimento da cláusula suspensiva.

25. São os termos em que se pede e aguarda deferimento.

Brasília, 18 de janeiro de 2024.



fnde

MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO