



SENADO FEDERAL

**Comissão de Educação e Cultura**  
**23ª Reunião Extraordinária – 7/5/2024**  
**Resumo da Audiência Pública Interativa**

**Finalidade:** Prestar os devidos esclarecimentos sobre convênios suspensos nos estados, nos municípios e no Distrito Federal, em virtude do Acórdão 2371/2023 e de todos os pleitos de RP2, RP6, RP7 e RP9 (em cláusula suspensiva), que vieram para o Congresso Nacional e que estão no texto do Aviso 03/2024, referentes aos anos 2020, 2021 e 2022.

**Requerimento relacionado:** [REQ 25/2024 - CE](#) (Senadora Professora Dorinha Seabra – União/TO) e [REQ 32/2024 - CE](#) (Senadora Professora Dorinha Seabra – União/TO).

**Participantes:** Fernanda Mara de Oliveira M C Pacobahyba, presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Ivo Ferreira Nosralla, auditor federal de controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU); e Silvestre Henrique Ferreira Cerejo, coordenador-geral de auditoria de obras da Controladoria Geral da União (CGU).

**Fernanda Mara de Oliveira M C Pacobahyba, presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**

**Principais tópicos abordados pela convidada:**

✓ Aprovação, no âmbito do Conselho Deliberativo do FNDE, da Resolução nº 7, de 2024, que modifica e facilita a forma de prestação de contas no FNDE, com a migração dos programas para a plataforma BB Gestão Ágil. Haverá mais transparência e monitoramento em tempo real, de forma alinhada com a CGU e com o TCU.

✓ A partir de denúncias de que pastores solicitavam, como vantagens ilícitas, o direcionamento indevido de recursos, pagamentos em dinheiro, doações para igrejas e pagamentos em barras de ouro, foi realizada inspeção no Ministério da Educação (MEC) e no FNDE, no período de 7/4/2022 a 10/6/2022, em cumprimento ao Despacho de 4/4/2022, do Ministro do TCU Walton Alencar Rodrigues, no TC 005.260/2022-1 (peça 9). Deu-se início, junto ao TCU, ao chamado Processo dos Pastores, ao qual foram apensados dois processos: um relacionado a supostas irregularidades praticadas por consultor externo do FNDE, Darwin Einstein Arruda Nogueira Lima, e outro que apontou a prática reiterada no órgão de realizar empenhos irrisórios para a construção de escolas em diversos municípios, sem a correspondente previsão orçamentária para execução da totalidade das obras, o que foi denominado pela imprensa de "escolas fake".

✓ Dentre os achados de auditoria, constatou-se a existência de ambiente propício no FNDE para a ocorrência de direcionamento de recursos a entes federados sem



## SENADO FEDERAL

a observância do princípio da impessoalidade, ou seja, a desconsideração do ranqueamento dos entes federados para atendimento das demandas cadastradas no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR).

✓ Ao longo do julgado, o TCU apontou diversas vezes não terem sido identificados critérios técnicos objetivos para a seleção dos entes federados beneficiados com os recursos. Parte significativa dos recursos da Autarquia foi destinada a entes indicados pelos autores de emendas parlamentares (RP6, RP7, RP8 e RP9), as quais não precisaram atender aos critérios estabelecidos pelo FNDE. O orçamento discricionário sob o controle do FNDE foi direcionado a entes federados escolhidos pela alta gestão da Autarquia, sem o apontamento de critérios técnicos objetivos.

✓ A auditoria também concluiu que o FNDE firmou, entre 2020 e maio de 2022, 3.356 termos de compromisso relacionados a obras de construção, ampliação e reforma, totalizando o comprometimento orçamentário de R\$ 8,8 bilhões. Desse montante, apenas R\$ 1,3 bilhão foi garantido via empenho.

✓ Dentre as principais causas para obras inacabadas e paralisadas no País, duas se destacam: projetos de engenharia de má qualidade e falta de recursos orçamentários.

✓ O TCU fez breve anotação sobre as emendas individuais e alertou para o risco de que os investimentos assumidos em função dessas emendas não fossem objeto de aportes em exercícios futuros. Em 2021, foram gerados 2.657 termos, enquanto a média do percentual empenhado foi de 4,7%.

✓ A convidada apresentou tabela com a distribuição dos termos de compromisso com cláusula suspensiva firmados em 2021, tendo por origem de recursos o RP2 (despesa discricionária do FNDE); o RP9 (despesa discricionária decorrente de emendas de relator); o RP6 (despesa discricionária decorrente de emendas individuais); e o RP7 (despesa discricionária decorrente de emendas de bancada). Verificou-se que a maior parte dos termos era de RP2, ou seja, eram obrigações assumidas pelo FNDE para serem custeadas pelo próprio orçamento, nos anos vindouros.

✓ Citou observação do Ministro Walton Alencar, no sentido de que a assinatura dos termos foi acompanhada de baixo percentual de empenho, em comparação ao valor das obras, insuficiente para liquidar o compromisso assumido. O Ministro também alertou para o risco fiscal de serem aprovados os valores referentes aos compromissos firmados em 2021, pois a Autarquia tinha obrigações financeiras correspondentes a 14 vezes o valor da dotação orçamentária para o mesmo ano. Em seu voto, determinou que fossem adotadas medidas para anular os referidos termos de compromisso para os quais não houvesse a aprovação definitiva pelo FNDE.

✓ A respeito do Acórdão 2371/2023, mencionou as principais determinações feitas: que o FNDE adotasse critérios técnicos objetivos na definição de quais entes deveriam ser priorizados por meio do PAR; e que o MEC e o FNDE indicassem à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) os termos de compromisso com cláusula suspensiva assinados entre 2020 e 2022, ainda não aprovados definitivamente pelo FNDE, que poderiam receber o reforço orçamentário com recursos de emendas parlamentares, para serem integralmente executados. Determinou, ainda, a anulação dos termos cujas fontes de custeio tenham sido provenientes de RP2.



## SENADO FEDERAL

### **Principais ações citadas pela convidada:**

✓ O FNDE solicitou a quebra do sigilo do processo em 30 de janeiro de 2023, para a publicização do Relatório de Fiscalização nº 68/2022.

✓ Foi criado indicador com definição de critérios técnicos e objetivos para distribuição de recursos. Os critérios têm como base indicadores relacionados à infraestrutura da educação.

✓ O FNDE encaminhou ofício ao MEC com a lista de obras indicadas à CMO para complementação integral.

✓ Quanto à determinação do acórdão do TCU de anulação de todos os termos, o FNDE enviou recurso para questionar se mesmo aqueles de RP2 com empenho acima de 15% também deveriam ser anulados.

✓ Quanto aos RP6, RP7 e RP9, esses já se encontravam no Congresso Nacional para fins de complementação.

✓ O orçamento do FNDE, aprovado pelo Congresso Nacional em 2023 e em utilização em 2024, só previa recursos para as obras incluídas no âmbito do PAC. Se as obras referidas no acórdão viessem a prosperar, seria necessário tomar providências no sentido de garantir o orçamento e de incluí-las na lista do Comitê Gestor do PAC.

✓ Em 2024, o orçamento do FNDE é de aproximadamente R\$100 bilhões, sendo que a parcela mais problemática é a de R\$2,6 bilhões, referentes ao orçamento discricionário. A gestão atual do Fundo tem por prioridade finalizar as obras iniciadas e não concluídas nas gestões passadas. As obras novas estão sendo todas regulamentadas dentro do PAC, segundo critérios técnicos.

✓ Questionada se, a partir do Acórdão em discussão, toda obra precisaria de 100% de empenho, respondeu que, atualmente, lança-se um PAC por meio de decreto, com base no plano plurianual, não sendo necessário o empenho de 100%, pois existe um compromisso fundamentado em normas, com um plano a ser seguido em etapas. Para as obras relacionadas no Acórdão, o TCU decidiu ser necessário o empenho de 100%, pois não existia nenhuma garantia quando foram feitos os termos de compromisso e, tampouco, nos orçamentos subsequentes.

✓ Indagada se, para que os parlamentares indiquem recursos para as obras do PAC, devem garantir 100% no orçamento, respondeu afirmativamente, quanto às escolas chamadas habilitadas.

✓ O PAC trouxe duas categorias de obras: as selecionadas e as habilitadas. As obras selecionadas são bancadas com orçamento do próprio FNDE/MEC e fazem parte de um plano plurianual, com escalonamento de recursos previamente definido. Já as obras habilitadas são aquelas que não foram consideradas prioritárias dentro dos indicadores, mas são de municípios que, em tese, têm aptidão para receber uma escola. O orçamento discricionário do MEC vem caindo, enquanto o do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Professores da Educação



## SENADO FEDERAL

(Fundeb) está aumentando. O Fundeb está recebendo o orçamento discricionário e ofertando para os municípios uma parte, em tese, que deve ser utilizada em infraestrutura.

✓ Assim, considerando que a emenda parlamentar e o orçamento do FNDE/MEC são para as obras selecionadas, é necessário o empenho de 100% para a categoria de escolas habilitadas.

**Ivo Ferreira Nosralla, auditor federal de controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU)**

### **Principais tópicos abordados pelo convidado:**

✓ O processo no qual foi exarado o Acórdão 2371/2023 tratou de inspeção feita a partir de denúncias de interferência indevida na liberação de recursos do FNDE. A fiscalização concluiu pela falta de critérios objetivos previstos em resoluções do FNDE, e, principalmente em 2021, pela ocorrência de empenhos irrisórios.

✓ Foram identificados, em 2019, empenhos de valores relevantes do FNDE sem vinculação a termos de compromisso. Em 2021, passaram a celebrar termos de compromisso com cláusulas suspensivas, isto é, foram feitos termos de compromisso com a imediata liberação do empenho, sem embasamento em critérios técnicos, apenas por indicação do presidente.

✓ O gestor local confirmava o termo e tinha 36 meses para conseguir a aprovação técnica do projeto, que é, em suma, adquirir o direito de propriedade sobre a obra, ou ajustar o projeto padrão do FNDE ao local, e, ainda, no caso de escolas indígenas, obter a licença ambiental. Nesse ínterim, o empenho era liberado.

✓ Não há previsão regulamentar sobre essa prática no FNDE. Foi dito que se baseou em portaria interministerial que regula a transferência de recursos da União. Todavia, essa portaria não prevê 36 meses para aprovação de projetos pendentes, mas somente que até o ano seguinte sejam concluídos e que seja indicada a fonte orçamentária para execução do projeto. Não há referências sobre as cláusulas suspensivas.

✓ Em 2021, começaram a ocorrer empenhos de valores irrisórios: foram 1.175 termos de RP2 (despesa discricionária do FNDE) com o correspondente percentual de empenho de apenas 3% da obra, em média.

✓ A partir desses achados, o TCU apontou o risco fiscal que a prática envolvia, pela possibilidade de falta de recursos para a execução das obras. Determinou que o MEC e o FNDE indicassem à CMO os termos de compromisso com cláusula suspensiva, assinados entre 2020 e 2022, ainda não aprovados definitivamente pelo FNDE, para receberem reforço orçamentário com recursos de emendas parlamentares, para as obras



## SENADO FEDERAL

serem integralmente executadas. Ademais, anulou os demais termos que até aquele momento não tinham resultado em obras.

✓ As regras orçamentárias determinam que, uma vez iniciada a obra, deve haver empenho de parcela relevante e previsão para os anos seguintes. Não é exigido 100% de empenho. A decisão do TCU estabelece que poderão receber reforço orçamentário por meio de emendas, para que sejam integralmente cumpridas, mas não define o percentual de 100% de empenho. Essa exigência foi feita com relação à segunda parte de RP2, o que está sendo objeto de recurso.

**Silvestre Henrique Ferreira Cerejo, coordenador-geral de auditoria de obras da Controladoria Geral da União (CGU)**

### **Principais tópicos abordados pelo convidado:**

✓ A CGU estava estruturando portaria do PAC aos moldes da Portaria 424, para que não existissem prazos de cláusulas suspensivas muito díspares e para que houvesse uma padronização do regramento para todos os ministérios.

✓ Desde a edição da Medida Provisória 1.174, que foi convertida no Projeto de Lei 14.719, de 2023, a CGU estava atuando com o FNDE no intuito de promover a retomada das obras paralisadas, que remontam a uma década.

✓ A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) priorizou a destinação de recursos para as obras em andamento. Restou claro que houve atos de gestão que destoaram do previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, nos arts. 15, 16 e 45, no sentido de se priorizarem as obras em andamento e de se evitar que os recursos fossem pulverizados com obras novas e impedissem o andamento regular das que já haviam sido contratadas.

✓ A solução dada pelo Acórdão foi realista, embora tenha conferido o mesmo tratamento para 1.727 instrumentos. Tendo havido dúvida de legitimidade e de legalidade, deu-se oportunidade para a gestão atual e para o Congresso Nacional empenharem os valores devidos, para que as obras sejam concluídas.

✓ Segundo o Acórdão do TCU, se forem completados os recursos orçamentários para essas obras, mesmo com as questões iniciais de desvio, o Congresso Nacional, na gestão atual, convalidará os atos sobre os quais pairaram suspeitas ou falhas.

✓ Qualquer que seja a solução final, a CGU vai acompanhar o seu cumprimento pelo FNDE.