

## **PARECER N° , DE 2005**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Aviso nº 52, de 2002, do Tribunal de Contas da União, que encaminha ao Senado Federal cópia da decisão daquela Corte acerca de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar o Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE).

**RELATOR: Senador AELTON FREITAS**

### **I – RELATÓRIO**

Por meio do Aviso nº 52, de 2002, o Tribunal de Contas da União (TCU) encaminhou ao Senado Federal cópia da Decisão nº 712/2002-TCU (Plenário) – e também do Relatório e Voto que a fundamentam – sobre auditoria operacional realizada por técnicos daquela Corte em programa conduzido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

*A auditoria foi realizada com o objetivo de avaliar em que medida o Programa Nacional de Saúde do Escolar – PNSE tem contribuído para melhorar o processo de aprendizagem da população escolar portadora de deficiência visual e auditiva.*

Na verdade, tendo em vista a aprovação da proposta do levantamento de auditoria e o prazo para sua realização, a equipe de auditoria concentrou seus trabalhos na avaliação da Campanha *Olho no olho*, do PNSE, em virtude de ela apresentar *maior materialidade, maior número de atendimentos e de edições* em relação à outra campanha do Programa, denominada *Quem ouve bem, aprende melhor!*

Em 1999, a Campanha *Olho no olho* passou a ser desenvolvida nos municípios brasileiros com mais de quarenta mil habitantes (em conformidade com a contagem populacional realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em 1996), dirigida aos alunos matriculados na primeira série do ensino fundamental da rede pública, com a finalidade de identificar e corrigir problemas oculares.

A Campanha constitui uma parceria entre o FNDE e o Conselho Brasileiro de Oftalmologia (CBO), celebrada mediante convênio que delega sua execução integral ao CBO.

A auditoria operacional do TCU avaliou a execução da Campanha nos exercícios de 1999 a 2001 e apresentou, entre outras, as seguintes constatações: não-inclusão dos municípios mais carentes no âmbito da Campanha (em função do critério populacional utilizado); elevados percentuais de perda de alunos no decorrer das diversas etapas de atendimento; baixo desempenho da Campanha; execução financeira significativamente alterada em relação ao plano de trabalho, com redução das despesas referentes a ações finalísticas e acréscimo das despesas administrativas; indícios de irregularidades na execução da Campanha nos Estados do Amazonas e Ceará; e deficiência no monitoramento do Programa.

Em função desses achados, a Decisão do TCU dirigiu vinte e seis recomendações e duas determinações ao FNDE e remeteu cópia do Relatório e Voto da auditoria a diversos titulares de órgãos da Administração – entre eles os Ministérios da Educação e da Saúde, a Secretaria-Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a Coordenação Nacional da Campanha *Olho no Olho* –, aos Presidentes das Comissões de Educação, Cultura e Desporto e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e das Comissões de Educação, de Assuntos Sociais e de Fiscalização e Controle deste Senado Federal.

Em conformidade com a Decisão do TCU, o Aviso nº 52, de 2002, recebido nesta Casa em 31 de julho de 2002, foi distribuído às Comissões de Educação, de Assuntos Sociais e de Fiscalização e Controle.

A Comissão de Educação (CE), em parecer minucioso e circunstanciado do Senador Lindberg Cury, aprovou, em 3 de dezembro de 2002, voto para que esta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) tome as providências cabíveis

no que tange às irregularidades detectadas na Campanha *Olho no olho* e para o encaminhamento de correspondência ao Presidente do TCU com o objetivo de parabenizá-lo pela rigorosa e pertinente avaliação realizada por seus auditores.

Para cumprir esta segunda determinação, foi enviada àquela Corte de Contas o Ofício nº CE/67/2002, datado de 5 de dezembro de 2002.

Dando prosseguimento à tramitação do Aviso nº 52, de 2002, a proposição foi encaminhada a esta Comissão no dia 3 de dezembro de 2002. Porém, a proposta só foi a mim distribuída para relatar no dia 24 de maio de 2005, ressaltando-se que não há no processado qualquer registro de outra ação ocorrida nesse enorme lapso de tempo.

Ressalte-se, por fim, que, recentemente, chegaram-nos às mãos os Acórdãos 775/2003 e 739/2005, que aprovam os relatórios dos dois monitoramentos até hoje conduzidos com o objetivo de avaliar o cumprimento, pelo FNDE, das recomendações e determinações originadas da auditoria operacional do TCU na Campanha *Olho no olho*.

O primeiro monitoramento, realizado no período de 20 de fevereiro a 10 de março de 2003, avaliou a implementação das recomendações e determinações exaradas na Decisão nº 712/2002-TCU (Plenário). Uma das duas determinações foi considerada cumprida e a outra parcialmente cumprida. Quanto às recomendações, a equipe de monitoramento encontrou a seguinte situação: cerca de vinte e três por cento foram implementados, outros vinte e três por cento encontravam-se em implementação, cerca de dezenove por cento não puderam ser avaliados naquele momento e quase trinta e cinco por cento não foram implementados.

Considerando os percentuais de recomendações implementadas e em implementação, a equipe considerou que os gestores vinham evidando esforços para cumprirem a citada Decisão do TCU.

O segundo monitoramento – inicialmente previsto para fevereiro de 2004, esse acompanhamento acabou sendo realizado somente no final daquele ano e resultou no Acórdão aprovado em 15 de junho de 2005 – considerou que somente cerca de dezoito por cento das recomendações foram implementadas, quarenta e três por cento encontravam-se em implementação e mais de trinta e nove por cento não foram implementadas.

Considerou-se que, mesmo tendo ocorrido adiamento – originado a partir de solicitação do FNDE – do segundo monitoramento e transcorridos mais de dezenove meses desde o primeiro, praticamente não houve evolução no grau de implementação da Decisão nº 712/2002-TCU.

Os dois monitoramentos também relataram as transformações por que passou o PNSE durante esse período, a não-realização da Campanha no ano de 2002, a sua realização somente no Distrito Federal no ano de 2003, a baixa execução orçamentária do Programa nesses anos – que acabou redundando na progressiva redução de recursos a ele destinados e resultando na sua reformulação – e a sua realização em somente vinte e seis municípios (vinte e duas capitais de estados e quatro outros municípios com mais de quarenta mil habitantes) no ano de 2004.

O voto do Ministro Relator chamou a atenção para fatos de alta relevância em relação ao PNSE e, por essa razão, tomamos a liberdade de aqui transcrever parte de seu texto:

(...) observa-se que o programa passa, desde 2002, por sérias dificuldades conceituais e orçamentárias, aparentemente uma agravando a outra, o que, no meu entender, pode levar a pelo menos duas consequências indesejáveis, além, evidentemente, do não-atingimento dos objetivos a que se propõe.

A primeira é que os recursos públicos investidos, sempre tão escassos e a duras penas fornecidos pela sociedade, sejam desperdiçados por falta de continuidade do programa. O segundo é que se transforme em mais um instrumento de incremento de desigualdades. Explico.

Quanto à primeira, ainda que não fosse incluído sequer um aluno a mais no programa, imagino que os óculos já prescritos a uma criança que cursa o ensino fundamental não dura a vida toda. Não apenas é objeto sujeito a quebra, pela própria atividade que é peculiar a essa idade, como as crianças crescem e o grau prescrito pode variar ao longo do tempo, o que obrigaría a substituição tanto da armação quanto das lentes. Se não for dada continuidade ao programa ao menos para fornecer um acompanhamento às crianças já beneficiadas, elas, muito provavelmente, não chegarão a concluir o ensino fundamental dispondão dos óculos de que necessitam, o que terá sido um grande desperdício de recursos. Pior ainda é que essas crianças depois de acostumadas aos óculos sentirão dificuldades redobradas quando não mais contarem com eles.

Quanto à segunda, observa-se que desde 2002, quando não foi realizado o programa, os seus recursos foram dirigidos ao Distrito Federal (em 2003 só foi desenvolvido nesta unidade da federação) e às capitais dos Estados, já que dos vinte e seis municípios selecionados em 2004 apenas quatro não eram capitais (Cariacica/ES, Campina Grande/PB, Joinville/SC, Lagarto/SE e Araguaína/TO) e, mesmo assim, pode-se dizer que são dos maiores municípios dos respectivos estados (se não os maiores, salvo as próprias capitais).

Portanto, o critério utilizado para compensar as restrições orçamentárias tem dirigido os recursos disponíveis exatamente aos alunos das escolas públicas que, é consabido, já desfrutam de melhores condições. Essa é uma distorção que só agrava as desigualdades já existentes na área da educação.

(...)

Por todas essas razões, entendo que o PNSE deva ser, como, no mais, todo programa de governo, não apenas estruturado quanto aos aspectos de sua realização, mas, e principalmente, quantos aos aspectos da avaliação do atingimento dos seus objetivos e da busca constante do seu aperfeiçoamento.

(...)

O Acórdão informa também que o próximo – e último – monitoramento deverá ocorrer no primeiro semestre de 2006, após o encerramento e a consolidação dos resultados da edição 2005 da Campanha *Olho no olho*. O relatório conterá a avaliação dos impactos causados pelas recomendações originadas da auditoria operacional objeto da Decisão nº 712/2002-TCU.

## II – ANÁLISE

É inegavelmente meritória a decisão da CE de enviar correspondência ao Presidente do TCU para cumprimentá-lo pelo trabalho de seus auditores.

De fato, o relatório enviado por aquela Corte de Contas mostrou uma análise minuciosa, criteriosa e abrangente e evidenciou a propriedade do investimento do TCU na formação de um corpo de especialistas em auditoria operacional e avaliação de programas.

Ressalte-se que essa atuação engrandece e revigora o Controle Externo ao atribuir-lhe um papel que vai muito além da mera fiscalização das contas públicas.

Infelizmente, porém, parece-me que a atuação desta Casa Legislativa em relação ao Aviso nº 52, de 2002, não vem fazendo jus ao meritório trabalho conduzido pelo TCU. O grande hiato de tempo transcorrido entre a apreciação da proposição pela Comissão de Educação e esta avaliação no âmbito da CMA pode ter acarretado a perda da oportunidade para uma atuação mais incisiva do Senado Federal no cumprimento da sua missão constitucional de fiscalizar as atividades do Poder Executivo.

Da mesma forma, a opção da dnota Comissão de Educação por recomendar, simplesmente, a esta CMA que tome as providências cabíveis em relação às irregularidades apontadas na Campanha *Olho no olho* evidencia a falta de sincronia desta Casa com o TCU e, acima de tudo, a ausência de diretrizes que norteiem a atuação das Comissões do Senado Federal com o objetivo de dar efetividade ao Controle Externo sobre a administração pública.

Assim sendo, consideramos fundamental que esta Casa, preferencialmente em conjunto com a Câmara dos Deputados, elabore as normas para tramitação e apreciação das Decisões do Tribunal de Contas da União concernentes às auditorias operacionais conduzidas por aquele órgão, de forma a dar celeridade ao processo e estabelecer critérios de atuação do Congresso Nacional em relação aos achados de tais auditorias.

O que propomos é que sejam implementadas determinações – que podem incluir a alteração do Regimento Interno do Senado Federal ou do Regimento Comum do Congresso Nacional – para impor prazos para a deliberação das Comissões e dos Plenários de ambas as Casas e definir possíveis sanções aos programas cujo desempenho seja considerado baixo pelas auditorias operacionais do TCU. Por exemplo, poderia ser proposta a proibição de eles serem objeto de emendas de parlamentares destinadas a transferir-lhes recursos adicionais, durante a tramitação das propostas orçamentárias no Congresso Nacional, enquanto os gestores não cumprirem as recomendações e determinações do Tribunal.

### **III –VOTO**

Nosso voto, portanto, é pelos seguintes encaminhamentos:

I – que esta Comissão suste a tramitação do Aviso nº 52, de 2002, até a conclusão, pelo Tribunal de Contas da União, do terceiro e último monitoramento, para então avaliar a propriedade e a oportunidade do envio de Requerimento de Informações ao Ministro de Estado da Educação;

II – que esta Comissão elabore proposta para estabelecer prazo para a deliberação, nesta Casa, sobre as Decisões do Tribunal de Contas da União relativas às auditorias operacionais de programas públicos conduzidas naquele órgão;

III – que esta Comissão elabore proposta para definir possíveis sanções orçamentárias aos programas cujo desempenho seja considerado baixo pelas auditorias operacionais do Tribunal de Contas da União e, em contrapartida, incentivos orçamentários aos programas que venham tendo bom desempenho.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator