



**Pró-Reitoria Acadêmica  
Curso de Pós-Graduação em Combate à Corrupção  
e Lavagem de Dinheiro  
Trabalho de Conclusão de Curso**

**Principais fragilidades na aplicação dos recursos  
federais na Educação Básica**

**Autor: Alan Bruno Domingos Lopes  
Orientador: Cleucio Santos Nunes**

**Brasília - DF  
2022**

**ALAN BRUNO DOMINGOS LOPES**

**TITULO: PRINCIPAIS FRAGILIDADES NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS  
FEDERAIS NA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Artigo apresentado ao curso de Pós-Graduação em Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro da Universidade Católica de Brasília, como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista em Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro.

Orientador: Doutor Cleucio Santos  
Nunes

Brasília  
2022



Artigo de autoria de Alan Bruno Domingos Lopes, intitulado “Principais Fragilidades na Aplicação de Recursos Federais na Educação Básica”, apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro da Universidade Católica de Brasília, em 2022, defendida e aprovada pela banca examinadora abaixo assinada:

---

Prof. Doutor Cleucio Santos Nunes  
Orientador  
Pós-Graduação em Combate e Lavagem de Dinheiro – UCB

## PRINCIPAIS FRAGILIDADES NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS NA EDUCAÇÃO BÁSICA

ALAN BRUNO DOMINGOS LOPES

### **Resumo:**

A Educação é uma importante ferramenta de transformação social, é por meio dela que os indivíduos se constituem como cidadãos e promovem o progresso e a transformação da sociedade. Especialmente na Educação Básica há a necessidade de aplicação de um volume de recursos consideráveis e um conjunto de atores trabalhando em harmonia para a disponibilização de um ensino de qualidade. Esse trabalho, tem como objetivo apresenta os gastos federais na Educação básica e realiza um amplo mapeamento das principais fragilidades e irregularidades encontradas em trabalhos nos órgãos de controles federais nos Programas do Governo Federal voltados para a Educação Básica. Com isso, identificar riscos que possam impactar os objetivos pretendidos com os programas e interferir de forma negativa na qualidade do ensino ofertado na rede de ensino pública. Como os recursos federais aplicados na Educação Básica são quase que totalmente repassados aos Municípios e Estados por meio de programas federais suplementares ou complementares para as diversas áreas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica. Priorizou a análise das fragilidades e irregularidades em cinco programas do governo federal (Fundeb, Pnae, Pnate, PDDE, PNLD) que representam aproximadamente 91% dos recursos federais na área. Como resultado, observa-se que as fragilidades e irregularidades encontradas estão relacionados aos principais pontos de implementação dos programas e de execução da despesa pública como a contratação, que envolve o processo licitatório, a fase de execução e prestação dos bens e serviços relacionados, despesas inelegíveis ou irregulares, profissionais, transparência, controle social e prestação de contas.

**Palavras-chave:** Educação Básica. Programas Governo Federal. Fundeb. Pnae. Pnate. PDDE. PNLD. Fragilidades. Irregularidades. Riscos.

## Introdução

Como preceituado pela Constituição Federal de 1988, a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205, CF/88). Ao situar-se no âmbito das responsabilidades do Poder Público, a educação compõe núcleo central dos atuais sistemas de bem estar social, absorvendo quantidade expressiva de recursos públicos.

A organização do sistema educacional brasileiro, definida na CF de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei 9.394/96), caracteriza-se pela divisão de competências e responsabilidades entre União, Estados e Municípios. Em relação a Educação básica, a oferta de ensino básico compete a todos os entes federativos em regime de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório, com atuação prioritária dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal.

Os recursos para a Educação são provenientes de uma grande gama de impostos e contribuições, representando um expressivo volume de recursos em relação ao montante de receitas arrecadas pelos entes. Como fonte de financiamento, os recursos públicos destinados à Educação têm origem em receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; receita de transferências constitucionais e outras transferências e receita da contribuição social do salário-educação e de outras contribuições sociais.

Como regra, a Constituição Federal determina que União aplique no mínimo 18% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25%, das receitas resultantes de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Educação (art. 212, caput, CF/88). Como efeito, os gastos públicos totais em Educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) cresceram bem no período de 2005-2017, como observado na tabela abaixo, mas estagnou desde então.

Tabela – Estimativa do percentual do investimento público total em Educação em relação ao PIB.

Ano	Todos os níveis de ensino	Níveis de ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental - Anos Iniciais	Ensino Fundamental - Anos Finais	Ensino Médio	Ensino Superior
2005	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,9
2006	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,2	0,4	1,6	1,5	0,7	0,9
2008	5,3	4,4	0,4	1,7	1,6	0,7	0,9
2009	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2011	5,8	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0
2012	5,9	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2013	6,0	4,9	0,6	1,6	1,5	1,1	1,1
2014	6,0	4,9	0,7	1,6	1,5	1,1	1,1
2015	6,2	4,9	0,7	1,6	1,4	1,1	1,3
2016	6,3	4,9	0,7	1,6	1,4	1,2	1,4
2017	6,3	4,8	0,7	1,6	1,3	1,2	1,5

Fonte: Anuário Educação básica 2021. (<https://todospelaeducacao.org.br/anuario-da-educacao/>)

Atualmente, de acordo com dados compilados do Anuário da Educação Básica os gastos públicos com Educação ultrapassam por ano os R\$ 400 bilhões somadas as três esferas de governo para todos os níveis de ensino, sendo os gastos com educação básica próximo aos R\$ 280 bilhões.

Como observado por Mello (2018), do ponto de vista quantitativo, a expansão de gastos do sistema atingiu patamares bastante razoáveis, inclusive em comparação aos padrões internacionais, o mesmo não pode ser dito em frente aos indicadores de qualidade e equidade. No tocante a estes aspectos, a situação atual da educação nacional ainda deixa muito a desejar, apesar dos recentes esforços dos três níveis de governo para promover a melhoria do ensino e a correção das ineficiências e iniquidades do sistema.

No caso da Educação Básica, a competência para atuação é dos Estados (Ensino médio) e dos Municípios (Ensino Infantil e fundamental), com a União com a responsabilidade de disponibilizar assistência técnica e financeira nessa etapa do ensino. Que é realizada principalmente por meio de transferências de recursos aos entes subnacionais.

As transferências legais ou discricionárias são importantes ferramentas em um Estado federado e como descreve Conti (2001) esse complexo sistema de transferências completam uma estrutura de “federalismo cooperativo”, claramente presente em nosso país, em que os diversos entes da federação em regime de cooperação para juntos, compartilham recursos e atribuições no fornecimento de bens e serviços públicos, como no caso da educação.

Como bem defende Abraham (2018) para que a estrutura federativa do Estado brasileiro seja adequada para todo o país e para os seus cidadãos, deve haver um necessário equilíbrio entre as responsabilidades e funções constitucionalmente atribuídas a cada um dos entes federativos e os recursos financeiros a eles dedicados.

Destaca-se que, a literatura é ampla em relação a estrutura de financiamento e alocação de recursos na Educação no Brasil, uma vez que há diversos estudos com diagnósticos para o enfrentamento dos desafios na área. No entanto, verifica-se uma lacuna de estudos voltados para a análise da execução dos recursos na área de Educação, além de um mapeamento das principais fragilidades e irregularidades identificadas na aplicação desses recursos que também podem impactar sobre maneira os indicadores de qualidade e equidade do sistema educacional brasileiro.

A identificação e caracterização das principais fragilidades e irregularidades na aplicação dos recursos federais na educação básica é um dos primeiros e primordiais passos em um mapeamento dos principais riscos de fraude e corrupção na aplicação desses recursos, bem como no estabelecimento de um processo de gestão de riscos. Importante frisar que a gestão de risco na Administração Pública ainda é incipiente, não bem desenvolvidas nas organizações e políticas públicas.

Como bem preceitua o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU, uma gestão de riscos, corretamente implementada e aplicada de forma sistemática, estruturada e oportuna, gera benefícios que impactam diretamente os cidadãos e outras partes interessadas da organização. Viabilizando o adequado

suporte às decisões de alocação e uso dos recursos públicos, bem como aumenta a eficácia na consecução de objetivos, ao criar e proteger valor público mediante a otimização do desempenho na entrega de resultados.

Assim, a partir desse desafio que este trabalho apresenta os gastos federais na Educação básica e realiza um amplo mapeamento das principais fragilidades e irregularidades encontradas em trabalhos nos órgãos de controles federais nos Programas do Governo Federal voltados para a Educação Básica. Que podem estar associados a riscos de fraude e corrupção na aplicação desses recursos. Servindo, desse modo, de parâmetro para um futuro processo de gestão de risco no Ministério da Educação

### 1. Competências e recursos aplicados na educação Básica pelo Governo Federal.

Conforme a CF/88, a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 211, § 1º, CF/88).

A oferta de ensino básico no Brasil fica quase que totalmente a cargo dos Municípios e Estados, com a União ofertando diretamente menos de 1% do total de matrículas, 405.997 na rede federal de ensino em relação as mais de 47 milhões de matrículas em todas as redes, como observado na tabela abaixo.

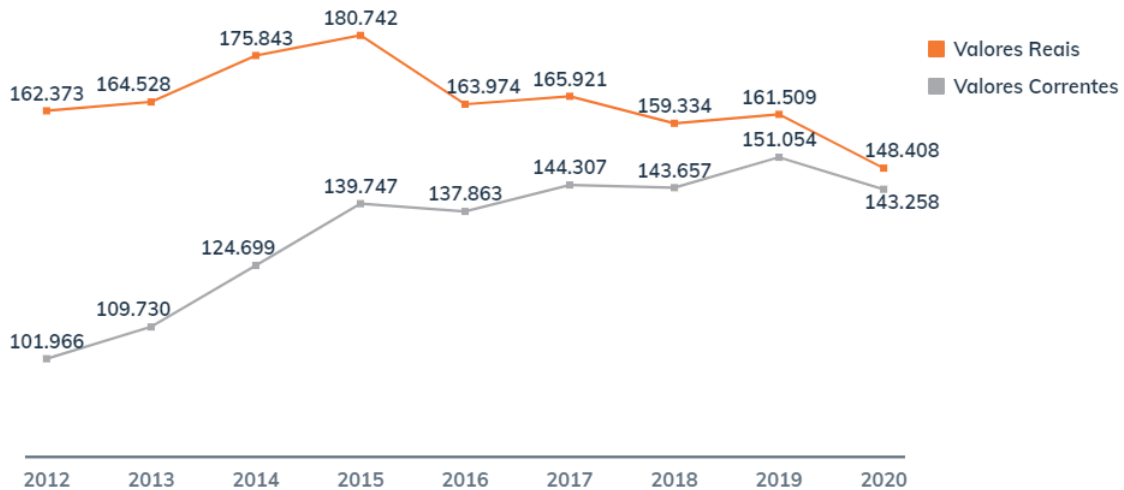
Tabela – Quantidade de matrículas na educação básica em 2020 por rede de ensino.

	Rede Pública				Rede Privada			Todas as redes
	Rede federal	Rede estadual	Rede municipal	Total	Rede conveniada	Rede não conveniada	Total	
Educação Básica	405.997	15.199.500	22.898.611	38.504.108	974.120	7.817.066	8.791.186	47.295.294
Creche	946	3.281	2.439.076	2.443.303	615.585	593.101	1.208.686	3.651.989
Pré-Escola	1.399	55.467	4.000.709	4.057.575	148.757	971.474	1.120.231	5.177.806
Educação Infantil	2.345	58.748	6.439.785	6.500.878	764.342	1.564.575	2.328.917	8.829.795
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	6.907	1.892.374	10.078.535	11.977.816	105.200	2.707.399	2.812.599	14.790.415
Anos Finais do Ensino Fundamental	15.865	4.944.064	5.131.678	10.091.607	34.615	1.802.193	1.836.808	11.928.415
Ensino Fundamental	22.772	6.836.438	15.210.213	22.069.423	139.815	4.509.592	4.649.407	26.718.830
Ensino Médio	233.330	6.351.444	40.030	6.624.804	19.468	906.481	925.949	7.550.753

Fonte: Anuário Educação básica 2021. (<https://todospelaeducacao.org.br/anuario-da-educacao/>)

Em relação aos recursos federais aplicados na Educação, os gastos na área no Orçamento Geral da União (OGU) em valores correntes vem crescendo ano a ano, com uma retração nos gastos na área em 2020 em virtude da Pandemia causada pelo vírus Covid-19. Contudo, em termos reais os valores previstos para a Educação se mantiveram quase estagnados desde 2012, como observado a seguir.

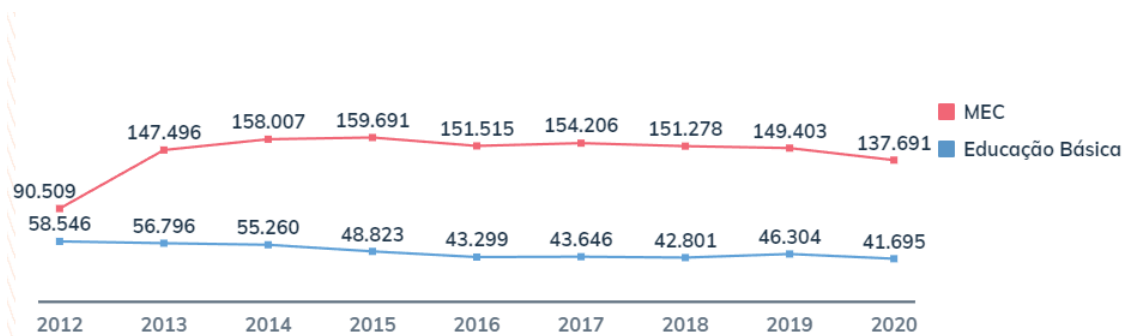
Gráfico – Evolução da dotação do MEC no OGU de 2012-2020.



Fonte: Anuário Educação básica 2021. (<https://todospelaeducacao.org.br/anuario-da-educacao/>)

Importante frisar que apenas uma parte dos recursos previstos no OGU são direcionados para a Educação Básica que é o foco desse trabalho, como observado no gráfico abaixo, mas que mesmo assim representam um montante de recurso relevante para o financiamento do ensino básico.

Gráfico – Execução orçamentária do MEC e despesas com Educação Básica.



Fonte: Anuário Educação básica 2021. (<https://todospelaeducacao.org.br/anuario-da-educacao/>)

Destaca-se que os recursos federais aplicados na Educação Básica são quase que totalmente repassados aos Municípios e Estados por meio de programas federais suplementares ou complementares para as diversas áreas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica (alimentação, transporte escolar, material didático, infraestrutura escolar, formação e aperfeiçoamento de profissionais, entre outros).

Como bem coloca Abraham (2018), a característica mais relevante do Estado Federal – pelo menos a que apresenta maiores consequências de ordem prática –, ao lado da questão da distribuição de competências, seja atribuição de rendas próprias às unidades federadas. Com efeito, é indispensável que o partícipe da federação, que exerce a sua autonomia dentro de uma esfera de competências própria, seja contemplado com a necessária contrapartida financeira para fazer face às obrigações decorrentes do exercício pleno de suas atribuições.



Para isso, o Governo Federal realiza transferências através de mecanismos de repasses diretos de recursos monetários ou a disponibilização de bens e serviços que possuem dinâmicas e regulamentações próprias de acordo com o objetivo proposto com a ação/programa. Dentro do Orçamento Federal os recursos empenhados destinado à Educação Básica, ao longo do exercício de 2021 foram distribuídos da seguinte forma.

Tabela – Despesas com educação básica empenhadas no OCG 2021.

Ação Governo		DESPESAS EMPENHADAS (R\$)	Peso
0000	CONCESSAO DE BOLSAS E AUXILIO FINANCEIRO PARA PROMOVER A ALFABETIZAÇÃO	534.342.997,00	1,51%
00PI	APOIO A ALIMENTACAO ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA (PNAE)	4.213.199.969,70	11,91%
0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA	483.475.534,92	1,37%
0515	DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PARA A EDUCACAO BASICA	1.932.112.208,62	5,46%
0969	APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA	772.038.385,00	2,18%
0E53	AQUISICAO DE VEICULOS PARA O TRANSPORTE ESCOLAR DA EDUCACAO	90.716.587,52	0,26%
20RI	FUNCIONAMENTO DAS INSTITUICOES FEDERAIS DE EDUCACAO BASICA	50.250.768,55	0,14%
20RJ	APOIO A CAPACITACAO E FORMACAO INICIAL E CONTINUADA PARA A EDUCACAO BASICA	80.990.468,74	0,23%
20RP	APOIO A INFRAESTRUTURA PARA A EDUCACAO BASICA	864.611.778,92	2,44%
20RQ	PRODUCAO, AQUISICAO E DISTRIBUICAO DE LIVROS E MATERIAIS DIDATICOS	2.216.142.504,99	6,26%
214V	APOIO A ALFABETIZACAO, A ELEVACAO DA ESCOLARIDADE	5.466.826,90	0,02%
20RM	EXAMES E AVALIACOES DA EDUCACAO BASICA	721.027.184,28	2,04%
4014	CENSO ESCOLAR DA EDUCACAO BASICA	3.530.357,22	0,01%
00OW	APOIO A MANUTENCAO DA EDUCACAO INFANTIL	46.627.336,98	0,13%
12KU	APOIO A IMPLANTACAO DE ESCOLAS PARA EDUCACAO INFANTIL	50.000.000,00	0,14%
21CO	FUNCIONAMENTO DAS INSTITUICOES FEDERAIS DE EDUCACAO ESPECIAL	33.106.071,71	0,09%
00SB	COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA	23.288.799.457,00	65,81%
Total		35.386.438.438,05	100,00%

Fonte: Pesquisa Orçamentária Tesouro Gerencial.

Assim, diante desse cenário, tem-se uma melhor clareza da forma de atuação do Governo Federal mediante assistência técnica e financeira na Educação Básica, do volume de recursos e da forma de distribuição desses recursos nesse nível do ensino.

## 2. Metodologia

Para uma melhor representatividade do levantamento desse trabalho, diante da impossibilidade de mapear todos os programas e ações do Governo Federal para a Educação Básica, priorizou-se a apuração de fragilidades e inconsistências dos seguintes Programas:

- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).
- Programa Nacional de Alimentação escolar (Pnae)
- Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)
- Programa Nacional do Livro e do Material didático (PNLD)
- Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

Os recursos destinados a esses Programas de Governo representam aproximadamente 91% dos recursos federais na área, ou quase R\$ 32,5 bilhões empenhados na Educação básica no exercício de 2021, como observado do ponto anterior. Possuindo grande representatividade dos recursos ao longo do exercício. Além de serem temas sensíveis para a manutenção e desenvolvimento da Educação Básica. Envolvendo temas como: alimentação escolar, transporte escolar, folha de pagamento dos profissionais da educação básica, material didático e recursos aplicados diretos nas escolas.

A partir da definição do escopo do trabalho, com a definição dos Programas do Governo Federal, realizou-se um levantamento dos trabalhos de auditoria e avaliação do Órgãos de controle federais (Controladoria-Geral da União – CGU e Tribunal de Contas da União – TCU) para o escopo proposto.

Inicialmente, para cada Programa de Governo tratado será realizado uma descrição das finalidades e objetivos do Programa em questão, detalhando as suas principais características de funcionamento, atores envolvidos e volume de recursos nos últimos exercícios.

Em seguida, é apresentado, em síntese, os principais pontos dos trabalhos de auditoria e fiscalização da CGU. Devido ao fato de maior facilidade de obtenção e tratamento dos dados da base de trabalhos executados pela Controladoria, o levantamento realizado desses trabalhos foi mais completo e sistematizado. Para isso, analisou-se todas as ações de controle e relatórios de avaliação executados pela CGU para cada Programa nos últimos anos.

Em relação aos trabalhos do TCU, realizou levantamento no portal eletrônico do Tribunal dos acórdãos publicados em referência a cada Programa examinado no levantamento. Como há uma maior dificuldade em estruturar os temas tratados nos acórdãos da Corte de Contas e ainda, a grande maioria dos acórdãos sobre os Programas selecionados serem Tomadas de Contas Especiais – TCE's, que em parte são instaurados pelo FNDE por recomendação da CGU em virtude de irregularidades e prejuízos ao erário verificados em ações de controle da Controladoria. Dessa forma, serão apenas tratados os acórdãos da Corte de Contas que possam trazer fatos novos ou avaliações de temas relevantes para os Programas analisados.

Ademais, verifica-se a necessidade de realizar alguns esclarecimentos sobre os trabalhos levantados da CGU. Em primeiro, são apresentados os Relatórios de

Avaliação – RAv, sendo que devido a importância dos temas e os volumes de recursos, cada Programa teve um RAv publicado.

Os RAv's são trabalhos densos realizados pela CGU com o objetivo de avaliar os programas do Governo Federal que possuem relevância material (recursos) e relevância social. Para isso são desenhadas questões estratégicas planejadas para avaliar as principais linhas de atuação do programa de governo. Para responder as questões estratégicas são realizadas ações de controle em todas as unidades da federação com seleção das localidades em critérios de auditoria baseada em risco. As conclusões dos trabalhos são baseadas nos achados de auditoria das ações de controle executadas.

O Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do poder executivo federal define achado como o resultado da comparação entre um critério preestabelecido pela equipe de auditoria durante a fase de planejamento e a condição real encontrada durante a realização dos exames, comprovada por evidências. Tem como objetivo responder às questões de auditoria levantadas na fase de planejamento. Também pode ser chamado de constatação ou de observação.

Nesse sentido, o achado pode indicar conformidade ou não-conformidade com o critério, bem como registrar oportunidades para melhoria ou boas práticas. As não-conformidades encontradas na comparação entre o critério e a condição podem envolver impropriedades e irregularidades

Em seguida, são apresentados uma compilação de todas as ações de controle realizadas pela CGU após os RAv's de cada ação/programa. Como fator limitador do trabalho, tem-se a pouca representatividade das ações de controle executada pela CGU in loco nos últimos dois exercícios (2020 e 2021) devido a pandemia de Covid-19. Entretanto, entende-se que essa limitação não impactam o mapeamento realizado.

### **3. Mapeamentos dos Principais Programas do Governo Federal na Educação Básica e suas fragilidades.**

- **Fundeb**

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual/distrital, formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal.

Além dos recursos originários dos entes estaduais e municipais, verbas federais também integram a composição do Fundeb, a título de complementação financeira, com o objetivo de assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano a cada estado, ou ao Distrito Federal, em que este limite mínimo não for alcançado com recursos dos próprios governos. Com isso, o Fundeb é a maior fonte de recursos para manutenção e desenvolvimento da educação básica.

A distribuição é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último censo escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme art. 211 da Constituição Federal.

Os recursos do Fundeb devem ser empregados exclusivamente em ações de manutenção e de desenvolvimento da educação básica pública, particularmente na valorização do magistério, com aplicação de parcela mínima de 60% do Fundo, calculada sobre o montante anual dos recursos creditados na conta no exercício, destinada à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública com vínculo contratual em caráter permanente ou temporário com o Estado, Distrito Federal ou Município.

Os recursos restantes (de até 40% do total) devem ser direcionados para despesas diversas consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), realizadas na educação básica, na forma prevista no artigo 70 da Lei nº 9.394/96 (LDB).

Atualmente, os recursos do Fundo giram em torno de R\$ 160 bilhões. Em 2020, o Fundeb passou por reformulação e mudou seu status de transitório na Constituição Federal para permanente, como alteração relevante a complementação da União passou de no mínimo 10% para no mínimo 23% até 2026 e o percentual mínimo de 70% dos valores do Fundo devem ser investidos no pagamento de profissionais da educação básica, sendo o anterior de 60%.

Assim, o volume de recursos repassados pela União para o Fundeb teve um salto considerável entre 2020 e 2021, como observado a seguir, e deve continuar subindo até 2026.

Tabela – volume de recursos repassados no PNAE desde 2017.

<b>Programa Governo</b>	<b>Ação Governo</b>	<b>Ano</b>	<b>Despesas Empenhadas (R\$)</b>
5011 - EDUCACAO BASICA DE QUALIDADE	0E36 - COMPLEMENTACAO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIM	2017	13.904.961.896,00
		2018	14.052.554.730,00
		2019	17.515.192.764,00
		2020	15.462.104.053,00
		2021	23.575.009.441,33

Fonte: Pesquisa orçamentaria Tesouro Gerencial.

O Fundeb conta com um Relatório de Avaliação – Rav publicado em 2013 pela CGU com três questões estratégicas que contemplam os seguintes aspectos: se a parcela do Fundeb destinada à remuneração dos profissionais da educação vem contribuindo para a valorização dos mesmos e para a implantação do plano de carreira; se há adequabilidade dos procedimentos de contratação e da gestão dos recursos financeiros disponibilizados e se os entes estruturam adequadamente os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, fornecendo os meios necessários e estes atuam conforme o desejado.

Como conclusão o Relatório informa que em relação a valorização dos profissionais do magistério, verificou-se que a estruturação da carreira e remuneração dos profissionais do magistério demonstra conformidade com a

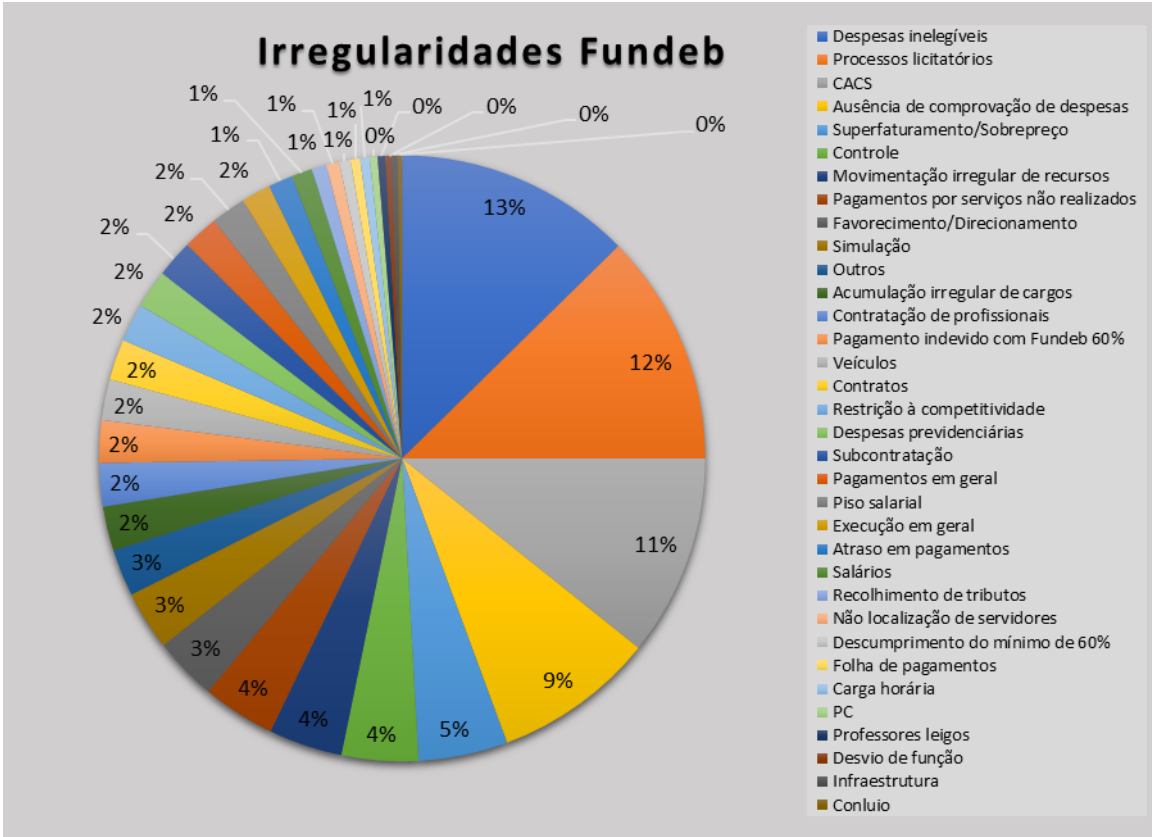
legislação, sendo aplicada na maioria dos municípios verificados. No entanto, foram observadas adoções de procedimentos inadequados quanto ao cumprimento do percentual mínimo legal de 60% dos recursos do Fundo com a remuneração desses profissionais em uma parcela relevante dos municípios analisados.

Quanto aos procedimentos de contratação e da gestão dos recursos financeiros disponibilizados, verificou-se graves ocorrências de diversas irregularidades nos processos de aquisição de bens e serviços. Dessa forma, concluiu-se que as Unidades Executoras não estão observando a legislação quanto aos procedimentos relativos às contratações realizadas. Ademais, foram constatadas inconsistências na realização de despesas, como movimentação dos recursos fora da conta específica e falta de aplicação financeira dos recursos. Além de pagamentos efetuados em desconformidade com a legislação e a realização de despesas incompatíveis com o objeto do Fundo.

Em relação aos Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo (CACS), verificou-se que a composição dos Conselhos se mostrou adequada com a legislação, bem como o acesso à documentação do Fundo e a infraestrutura para o exercício das suas atribuições. No entanto, constatou-se que grande parte dos Conselhos visitados não acompanharam a execução dos recursos do Fundo e não supervisionaram a realização do Censo Escolar.

No mais, desde 2016 foram executadas 142 ações de controle com objetivo de fiscalizar os recursos repassados pela União e aplicados pelos Estados e Municípios. Ao todo foram efetuados 1110 registros de achados de auditoria com irregularidades. A distribuição dos achados de auditoria por assunto é demonstrada no gráfico abaixo.

Gráfico – Irregularidades encontradas nas ações de controle relacionadas ao Fundeb.



Fonte: Pesquisa novo Ativa CGU.

\*As irregularidades listadas por assunto a direita estão em ordem de classificação por peso de recorrência verificado nas ações de controle.

As fragilidades e irregularidades encontradas nos trabalhos de fiscalização da CGU são associadas a um conjunto de temas como verificados a seguir:

- Irregularidades no processo licitatório: Favorecimento/Direcionamento, conluio, simulação do processo licitatório, restrição à competitividade, e outras irregularidades gerais no processo licitatório como falta de publicidade, não realização do devido processo, ausência de projeto básico, utilização de dispensa ou inexigibilidade inadequadamente, entre outros.

- Falhas na execução contratual dos bens e serviços: Ausência de comprovação das despesas realizadas, Superfaturamento/Sobrepreço, pagamentos por serviços não prestados, ausência de controles de gestão, subcontratação irregular, e execução em geral.

Irregularidades com profissionais da educação: Descumprimento do mínimo de 60%, acumulação irregular de cargos, não cumprimento do piso salarial, atraso em pagamento da folha, carga horária, desvio de função, não pagamento das despesas previdenciárias recolhidas, entre outras.

- Despesas inelegíveis: realização de despesas que não se enquadram de acordo com o Art. 70 da LDB em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino básico como pagamento de profissionais que não atuam na área de educação, entre outros serviços não ligados a educação básica.

- Movimentação irregular de recursos na conta única do Fundo: retiradas indevidas da conta do Fundeb, transferência de recursos para conta da prefeitura, falta de aplicação dos recursos parados na conta.
- Falhas na atuação e composição do CACS: falhas na constituição, composição dos CACS, falta de capacitação dos membros, falta de estrutura adequada para os CACS e falta de atuação do conselho.
- Outras irregularidades: como prestação de contas

Ainda, como trabalho relevante na área tem-se o relatório nº 201900353 da CGU que tratou da avaliação sobre o sistema de controle das aplicações de recursos do Fundeb. O trabalho verificou problemas recorrentes na aplicação dos recursos do Fundeb como decorrência da baixa efetividade do seu sistema de controle. A disponibilização insuficiente de informações de monitoramento das aplicações dos recursos da Educação de forma que fica comprometida a atuação do CACS e dos demais órgãos de controle. E por fim, verificou-se fragilidades nos normativos sobre a disponibilização e controle das informações relativas aos recursos do Fundeb.

Em relação a trabalhos relevantes do TCU, tem-se o acordo nº 734/2020 – plenário que possuía como um dos objetivos a identificação de oportunidade de melhoria na concepção, operacionalização e accountability do novo fundo que vier a ser instituído e que deverá estar em vigor a partir de 2021.

Como conclusões o acordo aponta os riscos de enfraquecimento e confiabilidade na principal base de dados (Siope) informatizada de registro, armazenamento, publicidade e controle social de receitas e despesas da educação. Identifica a baixa rastreabilidade na custódia e movimentação dos recursos do Fundeb nas contas bancárias. A utilização de recursos do Fundeb para custeio de despesas não permitidas na lei ou não enquadradas no conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

O acordo nº 349/2020 – plenário que teve como objetivo avaliar a ocorrência de desvio de função de profissionais do magistério da educação básica e a irregular aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) na remuneração desses profissionais.

Verificou-se a atuação de profissionais que desempenhavam atividades alheias ao ensino e eram remunerados com recursos do Fundeb. E mais uma vez, aponta fragilidades no Siope que impactam a extração de dados de despesas na educação e dificulta a transparência.

- **PNAE**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (Lei nº 11.947/2009, art. 4º).

O programa possibilita o fornecimento de alimentação escolar e a promoção de ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública – educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos –, matriculados em escolas públicas e em escolas filantrópicas e entidades comunitárias conveniadas com o poder público.

Adicionalmente, o programa tem relevante papel no apoio à agricultura familiar, já que 30% do valor transferido aos municípios deve ser destinado à aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, com diversidade de gêneros e produzidos em âmbito local.

Os recursos financeiros destinados ao Pnae são gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e repassados às Entidades Executoras, em caráter suplementar. O valor total repassado é resultado da multiplicação do número de alunos matriculados na educação básica das redes públicas federal, estadual, distrital e municipal, em conformidade com o Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento.

A oferta de alimentação escolar deve se dar por, no mínimo, duzentos dias letivos. O valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa de ensino e nos últimos anos tem representado um volume próximo de R\$ 4 bi, como observado da tabela abaixo.

Tabela – volume de recursos repassados no Pnae desde 2017.

<b>Programa Governo</b>	<b>Ação Governo</b>	<b>Ano</b>	<b>Despesas Empenhadas (R\$)</b>
5011 - EDUCACAO BASICA DE QUALIDADE	00PI - APOIO A ALIMENTACAO ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA (Pnae)	2017	3.905.879.642,16
		2018	4.042.473.774,49
		2019	3.979.930.485,22
		2020	4.337.689.714,23
		2021	4.213.199.969,70

Fonte: Pesquisa orçamentaria Tesouro Gerencial.

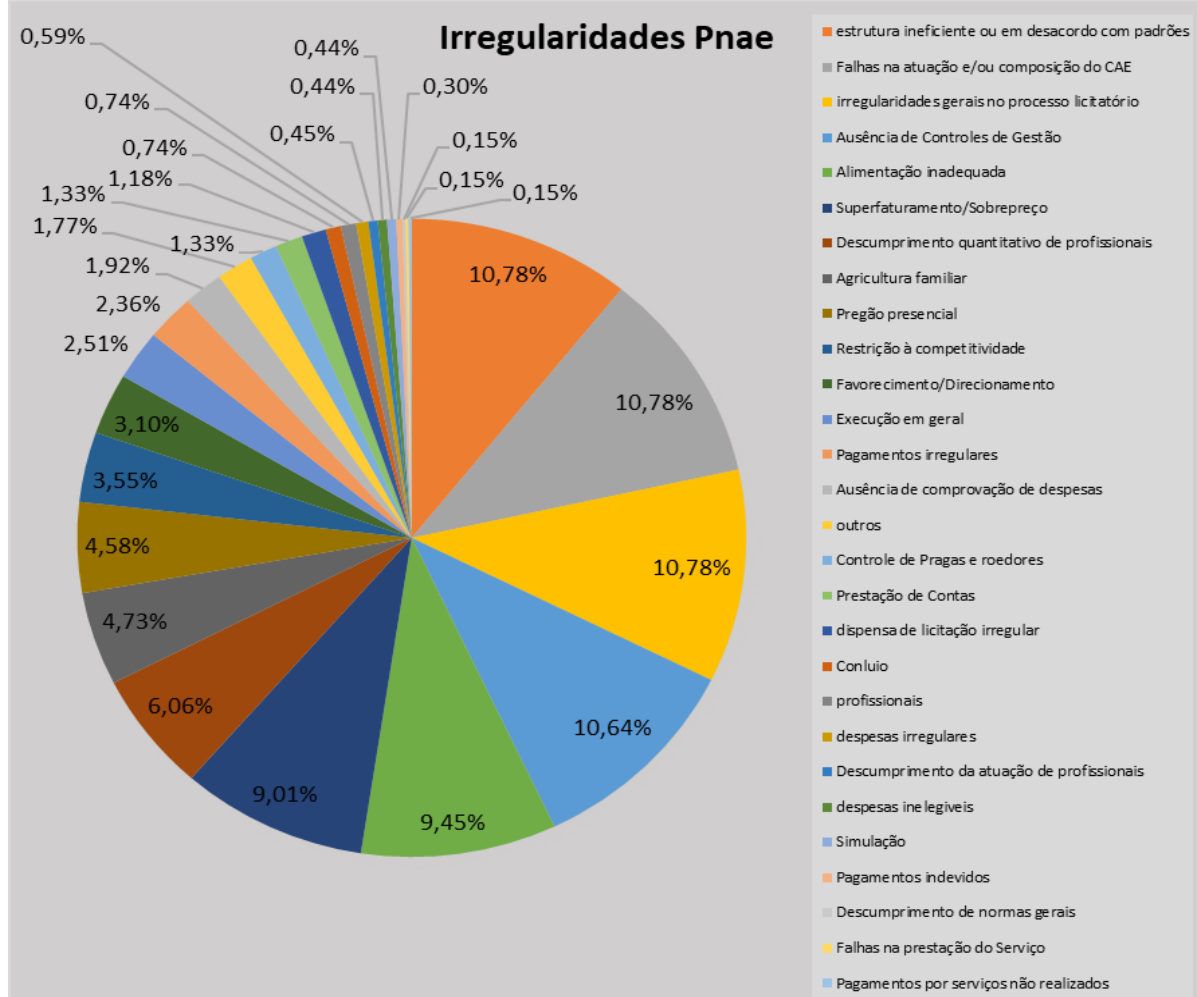
Em 2016 foi publicado o RAv do Pnae. Como conclusões o relatório informa que em relação ao processo de aquisição do Pnae verificou-se irregularidades como ausência de comprovação documental do processo, restrição à competitividade, direcionamento/simulação. Em relação aos custos praticados verificou-se fragilidades na pesquisa, orçamento e escolha de fornecedores de gêneros alimentícios e ainda preços praticados acima do valor de mercado.

Em relação ao armazenamento, a distribuição e o preparo dos gêneros alimentícios verificou-se instalações não adequadas para garantir o bom acondicionamento dos produtos e a entrega de gêneros alimentícios em desacordo com o cardápio estipulado. Quanto aos profissionais de nutrição verificou-se que em uma parcela grande dos municípios analisados o quantitativo desses profissionais se mostra inferior ao mínimo legal exigido. Por fim, o relatório verificou em relação ao controle social que havia municípios sem a constituição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), sem infraestrutura adequada para atuação do conselho, e que os CAEs atuavam no geral de forma insatisfatória.



Após a o RAv do Pnae, a partir de 2017, foram executadas 140 ações de controle com objetivo de avaliar a execução dos recursos do Programa e foram efetuados 997 registros de achados com alguma irregularidade. A distribuição das irregularidades identificadas nas ações de controle por assunto pode ser verificada no gráfico a seguir.

Gráfico – Irregularidades encontradas nas ações de controle relacionadas ao Pnae.



Fonte: Pesquisa novo Ativa CGU.

\*As irregularidades listadas por assunto a direita estão em ordem de classificação por peso de recorrência verificado nas ações de controle.

Das irregularidades verificadas nas ações de controles executadas, observa-se que os assuntos mapeados são relacionados a um conjunto de temas específicos da aplicação dos recursos no Pnae como:

– Contratação:

Irregularidades gerais no processo licitatório que envolvem a fase de contratação dos gêneros alimentícios com ausência de planejamento, pesquisa de preço adequada, termo de referência, utilização de pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico. Ou ainda, irregularidades como direcionamento da contratação, conluio, simulação, dispensa ou inexigibilidade de licitação irregular.

– Execução:

Nessa fase associado a prestação do serviço que no caso do Pnae envolve o recebimento e acomodação dos gêneros alimentícios, o seu preparo e oferta aos alunos da rede de ensino. São verificadas irregularidades associadas a estrutura ineficiente ou em desacordo com padrões como condições inadequadas de armazenamento e acondicionamento dos alimentos, inexistência de refeitórios ou refeitórios em condições inadequadas, cozinhas sem equipamentos adequados para o preparo dos alimentos, e ausência de controle de pragas.

Ainda, ausência de controles de gestão como controle de estoque e de produtos recebidos, falhas nos controles internos e na distribuição dos produtos, ausência de testes para aceitabilidade dos alimentos. Alimentação inadequada como produtos fora da data de validade, baixa qualidade dos alimentos servidos ou até ausência ou insuficiência de merenda escolar, cardápio elaborado fora da cobertura nutricional mínima exigida pela legislação.

– Profissionais:

Quantidade de nutricionistas inferiores ao exigido pela legislação, merendeiras insuficientes e que não atuam de forma exclusiva no preparo das refeições, ausência de capacitação dos profissionais.

– Despesas:

Ausência de comprovação de despesas, despesas irregulares ou indevidas que não relacionadas a aquisição de gêneros alimentícios.

– Controle Social:

Falhas na atuação e/ou composição do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, inoperância do conselho, falta de capacitação dos membros, infraestrutura ineficiente para atuação do conselho, entre outros.

– Prestação de Contas: ausência de prestação de contas, notas fiscais não registradas e divergências nos dados informados.

Ainda, como trabalho relevante para o tema tem-se o NOTA TÉCNICA Nº 1357/2018/CGEDUB/DS/SFC e o relatório de atividades subsidiárias da CGU que possuíam como objeto a *“Proposta de aprimoramento do modelo de tratamento e seleção das prestações de contas das Políticas Federais da Educação, com o foco no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)”*.

Os documentos retratam que devido ao fato de os entes executores de recursos repassados deverem apresentar ao FNDE o processo de prestação de contas por Ação de Governo para cada exercício, por convênio ou por termo de compromisso firmado. E em virtude disso, o FNDE receber anualmente cerca de 35 mil prestações de contas, tendo capacidade para analisar em torno de 4 mil processos nesse mesmo período, faz gerar significativo acúmulo de processos em cada exercício, que em 2020 era superior a 200 mil prestações de contas em estoque sem análise, aqui incluídos as prestações de contas do Pnae, Pnate, PDDE e PNLD.

No trabalho foi apresentado proposta de modelo para tratamento e seleção das prestações de contas dos entes recebedores de recursos federais da área de educação, aplicado, em primeiro momento, às contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Porém, destaca-se a viabilidade de aplicação das técnicas na análise das Prestações de Contas de outros Programas da Educação.

O uso de metodologia baseada em riscos promove a otimização do processo de análise das prestações de contas, tornando-o mais tempestivo. Isso se dá por haver um melhor tratamento das prestações de contas, propiciando uma seleção por priorização. Além disso, uma metodologia baseada em gestão de riscos aumenta as chances de se ter uma análise mais assertiva, ocasionando numa utilização mais eficiente da força de trabalho.

Em relação aos acórdãos do TCU, o que mais chamou a atenção foi a quantidade de Tomadas de Contas Especiais relacionadas ao Pnae, identificou-se mais de dois mil acórdãos com o Pnae no sumário. Demonstrando, assim, a sensibilidade do tema e os riscos que a aplicação de recursos na área está sujeita.

- **PDDE**

A Ação de Governo 0515 – Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica, conhecida como Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE é regido pela Lei 11.947, de 16 de junho de 2009 e tem por finalidade a prestação de assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal com o objetivo de aprimorar a infraestrutura física e pedagógica e reforçar a autogestão educacional. O programa agrega várias ações que possuem finalidades e públicos-alvo específicos, entretanto a transferência e gestão dos recursos seguem os moldes operacionais do PDDE Básico.

O repasse dos recursos do PDDE é feito pelo FNDE, sem a necessidade de celebração de convênio ou instrumento congênere, diretamente às contas bancárias dos beneficiários. Os recursos devem ser destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da estrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino. Veda-se a aplicação dos recursos do PDDE em despesas relacionadas a outras ações que estejam sendo objeto de financiamento por outros programas executados pelo FNDE, bem como em gastos com pessoal e pagamentos a agentes públicos da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados.

O montante de recursos a ser transferido para cada ente beneficiário é definido com base no número de alunos matriculados, conforme dados do Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento. São entes beneficiários, as Unidades Executoras Próprias – UEx e Entidades Executoras – EEx. As UEx são entidades privadas sem fins lucrativos, representativas das escolas públicas e dos polos presenciais da UAB, integrada por membros da comunidade escolar, comumente denominadas caixa escolar, conselho escolar, colegiado escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras. As UEx são responsáveis pela

formalização dos procedimentos necessários ao recebimento dos repasses do Programa, bem como pela execução e prestação de contas desses recursos.

Apesar de ter um volume de recursos expressivos que chegam a quase R\$ 2 bilhões por ano, os recursos são distribuídos aos 5.570 municípios e as cerca de 160 mil escolas públicas no país, tornando o volume de recursos recebidos por cada UEx pulverizado.

Tabela – volume de recursos repassados no PDDE desde 2017.

<b>Programa Governo</b>	<b>Ação Governo</b>	<b>Ano</b>	<b>Despesas Empenhadas (R\$)</b>
5011 - EDUCACAO BASICA DE QUALIDADE	0515 - DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PARA A EDUCACAO BASICA	2017	1.493.897.686,50
		2018	1.664.172.089,34
		2019	1.914.848.995,53
		2020	1.888.393.845,91
		2021	1.932.112.208,62

Fonte: Pesquisa orçamentaria Tesouro Gerencial.

Em 2018, o PDDE teve o RAv publicado pela CGU. Como conclusões o relatório informa que de forma geral os normativos relativos à cotação de preço, compra e contratação de bens e serviços estão sendo aplicadas pelas UEx e EEx. No entanto, foram observados casos de direcionamento, sobrepreço/superfaturamento e restrição à competitividade.

Em relação a prestação de contas, os critérios avaliados demonstram que grande parte das UEx prestou conta dos recursos às EEx a que são vinculadas. Entretanto, foi identificada significativa quantidade de UEx com irregularidades na documentação apresentada e na gestão patrimonial dos bens adquiridos com recursos do PDDE. Quanto a participação social verificou-se que aproximadamente 24% das UEx visitadas não contam com participação sistemática da comunidade escolar e não promovem ações que incentivem essa participação. Por fim, verificou-se que as Unidades Executoras Próprias fiscalizadas não estão suficientemente comprometidas com a transparência na execução do PDDE, com mais da metade das UEx não divulgando demonstrativos de gastos realizados.

Após a realização do RAv houve apenas a execução de duas ações de controle pela CGU, e também não foram encontrados trabalhos relevantes do TCU no tema. Destaca-se que devido a quantidade elevadas de unidades executoras e a pulverização de recursos com a média dos recursos recebidos por cada unidade sendo em torno de R\$ 30 mil. Os custos de execução de auditoria são na maioria dos casos maiores que os possíveis benefícios alcançados com as ações de controle, inviabilizando a realização de auditoria com objetivos de analisar a aplicação de recursos pelos entes subnacionais.

- **PNATE**

A Ação 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica, que contempla os recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate, instituído pela Lei nº 10.880/2004, tem como finalidade contribuir para a oferta de transporte escolar aos alunos da educação básica, residentes em área rural, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O transporte escolar é um direito do educando e uma importante política pública associada a democratização do acesso aos sistemas educacionais e à educação de qualidade, incluindo ser uma ferramenta que viabiliza a permanência do aluno na escola, evitando, assim, sua evasão.

Os recursos financeiros envolvidos são transferidos ao ente executor (estados, Distrito Federal e municípios) pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) de forma automática, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere, mediante depósito em conta corrente específica, criada pelo próprio FNDE. O valor a ser transferido é calculado com base no número de alunos da educação básica pública residente em área rural, que utilizam o transporte escolar, de acordo com o Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Nos últimos 5 exercícios o volume de recursos foi o seguinte:

Tabela – Recursos empenhados no PNATE no período de 2017 – 2021.

<b>Programa Governo</b>	<b>Ação Governo</b>	<b>Ano</b>	<b>Despesas Empenhadas (R\$)</b>
5011 - EDUCACAO BASICA DE QUALIDADE	0969 - APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA	2017	592.909.184,48
		2018	718.399.719,06
		2019	705.869.858,44
		2020	720.000.000,00
		2021	772.038.385,00

Fonte: Pesquisa Tesouro Gerencial.

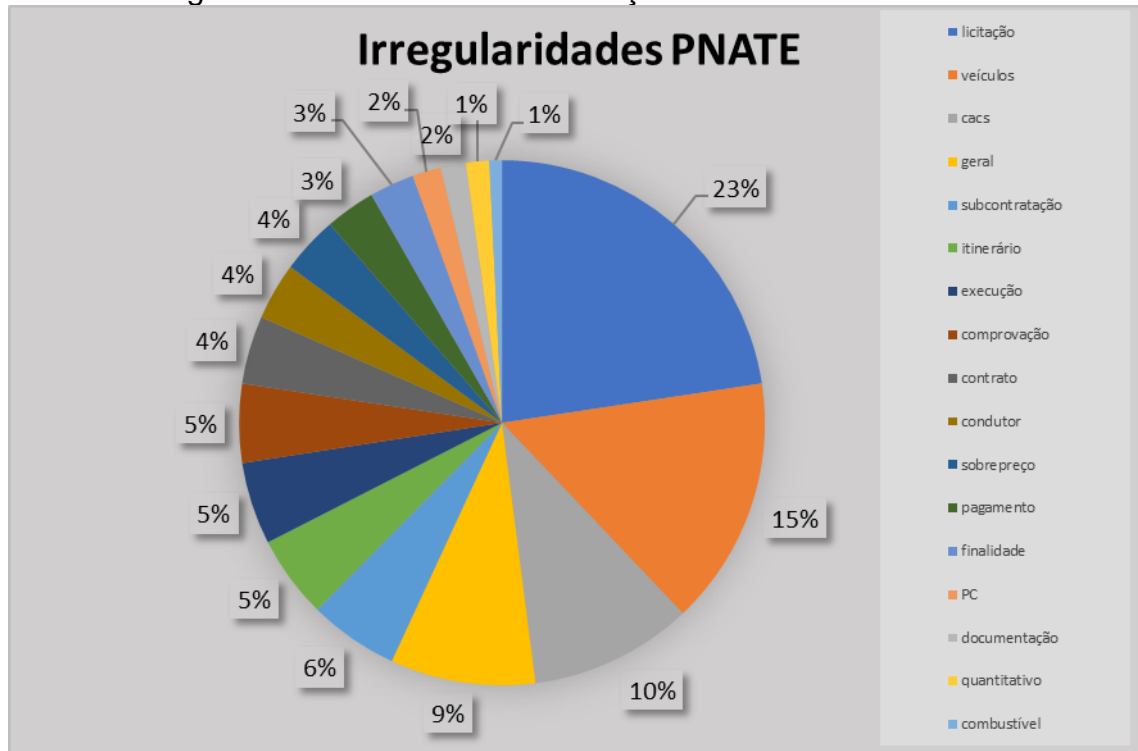
É permitida a utilização direta dos recursos transferidos no PNATE pelo ente receptor na manutenção dos veículos próprios de transporte escolar ou na terceirização, mediante a contratação de serviços para o transporte dos alunos e no pagamentos de despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras e serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública, residentes em área rural.

Ao longo dos anos o Programa Nacional de Apoio ao Transporte escolar – PNATE vem sendo objeto de auditoria da CGU. O programa conta com um Relatório de Avaliação – RAv publicado em 2015 e diversas ações de controles principalmente realizadas no Programa de Fiscalização dos Entes Federativos – FEF da CGU.

O RAv contou com cinco Questões Estratégicas, onde se verificou inconsistências na oferta do transporte escolar como no não atendimento as especificações dos veículos e dos condutores ao Código de Trânsito Brasileiro – CTB; irregularidades no processo de aquisição com os recursos do PNATE; aquisição de produtos/serviços com valores acima da média de mercado; fragilidades no controle social realizado pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – CACS/FUNDEB e fragilidades no monitoramento da aplicação dos recursos do Programa.

Desde 2016, após a publicação do RAv PNATE, foram executadas 173 ações de controle relacionadas ao PNATE nas mais diversas regiões do país. Ao todo foram apontados 944 achados relacionados a irregularidades na aplicação dos recursos e prestação dos serviços objetos do Pnate como verificado no gráfico abaixo.

Gráfico – Irregularidades encontradas nas ações de controle relacionadas ao Pnate.



Fonte: Pesquisa novo Ativa CGU.

\*As irregularidades listadas por assunto a direita estão em ordem de classificação por peso de recorrência verificado nas ações de controle.

Observa-se do gráfico que as fragilidades e irregularidades são associadas a alguns conjuntos de fontes comuns como:

- Irregularidades no processo licitatório: divulgação/publicidade limitada do processo, cláusulas que restringem a competitividade, direcionamento na contratação, falta de pesquisa de preços para a realização do certame, ausência de previsão do custo por Km/rodado, entre outras.
- Execução do serviço:
  - Subcontratação irregular de todo ou parte dos serviços prestados.
  - Sobrepreço: superfaturamento dos serviços prestados ou dos valores e quantidade dos Km/rodados, entre outros.
  - Veículos: qualidade e condições inadequadas dos veículos que realizam os serviços prestados, documentação irregular, excesso de lotação, entre outros.
  - Condutor: documentação irregular ou condutor não habilitado.
  - Itinerário: superdimensionamento da rotas, falta de mapeamento dos trechos percorridos e ausência de controle do itinerário percorrido.

- Comprovação e Finalidade dos Gastos: Ausência de comprovação de que o produto/serviço contratado foi entregue ou realizado, desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Programa.
- Controle Social: Ausência por parte do Conselho do Fundeb do acompanhamento dos serviços prestados.

Verifica-se que as irregularidades apontadas não são pontuais e perpassam todas as etapas da oferta do serviço de transporte escolar. São constatadas irregularidades que envolvem desde a contratação do serviço pelo ente executor; a prestação do serviço em si, com o fornecimento de transporte escolar inadequado e fora dos critérios estabelecidos no Código de Trânsito Brasileiro; bem como irregularidades nos valores contratos dos produtos/serviços; subcontratação parcial ou total do serviço; ausência de comprovação dos gastos realizados e serviços prestados; e ainda fragilidades no controle social realizado pelo CACS/FUNDEB.

Ademais, além desses apontamentos realizados em Ações de Controle, observou-se em pesquisa fragilidades na transparência e disponibilidade de dados relativos ao transporte escolar. No âmbito do PNATE, basicamente não há informações referente a aplicação dos recursos. No Portal da Transparência é possível verificar apenas o montante transferido aos entes. No Portal do FNDE, na área disponibilizada para o Programa, apenas encontra-se informações sobre a legislação, como funciona o programa e também há informações sobre a quantidade de recursos repassados.

No SiGPC, onde estão disponibilizadas as prestações de contas dos recursos repassados no Programa, é disponibilizado informações sobre a execução financeira dos entes executores. No entanto, essas informações não estão disponibilizadas de forma estruturada e por vezes incompletas, dificultando, assim, o levantamento de informações referente a aplicação dos recursos no Programa.

Em relação aos trabalhos do TCU, há uma grande quantidade de Acórdãos em sua maioria de Tomadas de Contas Especial, que são resultados das mesmas irregularidades apontadas nas Ações de Controle da CGU.

Dos acórdãos, destaca-se o nº 1332/2020 – plenário que teve como objetivo avaliar os serviços de transporte escolar municipal. Foram identificadas falhas sistêmicas quanto ao planejamento, controle, universalização, eficiência e qualidade dos serviços prestados.

Como destaques do trabalho, tem o registro da falta de gerenciamento amplo e integrado da política pública de transporte escolar pelo FNDE, com a participação das secretarias estaduais e municipais de educação, por sistema informatizado capaz de induzir o cadastramento de usuários, de escolas e de rotas, por meio de geolocalização, bem assim a geração de relatórios gerenciais atualizados e de qualidade, que possibilitem reorientar estratégias e ações pontuais de fomento, inclusive financeiro, pedagógicas ou mesmo fiscalizatórias e punitivas, onde houver debilidade no atendimento de usuários.

- **PNLD**

A Ação 20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica, que contempla os recursos do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD, tem como finalidade auxiliar o desenvolvimento da prática pedagógica e estimular a leitura e a escrita na educação básica, provendo alunos, professores e unidades educacionais de livros, acervos bibliográficos, materiais didáticos, pedagógicos e de referência.

O PNLD ocorre da seguinte forma: As escolas federais e os sistemas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal que desejem participar dos programas de material didático deverão manifestar este interesse mediante adesão formal, observados os prazos, normas, obrigações e procedimentos estabelecidos pelo Ministério da Educação. O PNLD contempla aquisição e distribuição de obras didáticas aos alunos do ensino fundamental e médio, na modalidade regular ou Educação de Jovens e Adultos (EJA).

A ação é executada de forma centralizada (execução direta) pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, que poderá firmar convênios e/ou contratos para avaliação e seleção do material a ser adquirido. O processo de avaliação e aquisição dos títulos inicia no ano anterior ao da aquisição.

Por meio de Edital de convocação, as obras didáticas são inscritas pelos detentores de direitos autorais e, depois é realizada triagem para constatar se as obras se enquadram nas exigências técnicas e físicas do edital. Os livros são enviados à Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, para avaliação pedagógica. A avaliação é realizada por comissões formadas por especialistas das universidades selecionadas pelo MEC.

Uma vez avaliadas, as obras são listadas no Guia do Livro Didático (instrumento contendo resenha detalhada de cada obra) que é encaminhado aos professores das escolas para ajudá-los na escolha do livro mais adequado a sua realidade.

A distribuição dos livros é feita diretamente das editoras às escolas, por meio de um contrato entre o FNDE e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Essa etapa do PNLD conta com o acompanhamento de técnicos do FNDE e das secretarias estaduais de Educação. Os livros chegam às escolas entre outubro e o início do ano letivo. Para as escolas da zona rural, as obras são entregues na sede das prefeituras ou das secretarias municipais de Educação, que devem entregar os livros às escolas localizadas nessas áreas.

O volume de recursos do PNLD girou em torno de R\$ 2 bilhões nos últimos anos, como observado abaixo. E a distribuição do material didático envolve todos os 5.570 municípios do país.

Tabela – volume de recursos repassados no PNLD desde 2017.

<b>Programa Governo</b>	<b>Ação Governo</b>	<b>Ano</b>	<b>Despesas Empenhadas (R\$)</b>
5011 - EDUCACAO BASICA DE QUALIDADE	20RQ - PRODUCAO, AQUISICAO E DISTRIBUICAO DE	2017	1.724.639.383,02
		2018	1.809.137.918,45
		2019	2.130.346.170,27



	LIVROS E MATERIAIS DID	2020	1.928.584.894,54
		2021	2.216.142.504,99

Fonte: Pesquisa Tesouro Gerencial.

Em 2014 houve a publicação do RAv do PNLD. Como conclusões o relatório traz em relação ao processo de seleção dos livros que este processo é realizado de forma clara e objetiva de acordo com as regras do Programa na maioria dos casos verificados. As aquisições são realizadas em valores abaixo do praticado o varejo pelas editoras. E uma boa parcela das escolas promoviam ações para garantir a conservação e devolução dos livros didáticos.

No entanto, verificou-se que a devolução dos livros por parte dos alunos estava abaixo do referencial em uma parcela das escolas visitadas. Bem como o percentual de prefeituras que não realizavam o remanejamento dos livros. O que pode impactar nos aspectos de economicidade do Programa.

Foram verificados em parcela significativa das escolas avaliadas o não recebimento da totalidade dos livros antes do início do ano letivo, com as escolas rurais em situação pior que as urbanas. Ainda, verificou-se falhas nos mecanismos de acompanhamento da distribuição dos livros.

No mais, em relação a ações de controle realizadas após o RAv, só foi identificada uma fiscalização. Registra-se que o PNLD apresenta as mesmas características observadas no PDDE.

Em relação aos trabalhos do TCU, o acórdão 2019/2019 – plenário verificou dificuldades no planejamento e dimensionamento do quantitativo de livros a serem utilizados por escola dos municípios. Ainda, verificou-se que o sistema informatizado disponibilizado pelo FNDE não disponibilizava aos atores do programa as ferramentas necessárias para que fossem registradas as demandas e ofertas de livros, o remanejamento dos livros e o uso da reserva técnica.

#### **4. Panorama geral das fragilidades e irregularidades encontrados nos principais Programas do Governo Federal na Educação Básica.**

Ao mapear as principais fragilidades e irregularidades associadas a aplicação dos recursos transferidos por meio dos Programas de Governo Federais pretende-se identificar riscos que possam impactar os objetivos pretendidos com a política pública e interferir de forma negativa na qualidade do ensino ofertado na rede de ensino pública.

Assim, detalhado de forma específica as fragilidades e irregularidades para as principais ações/programas do Governo Federal na Educação Básica identificados pelos órgãos de controle federal no ponto anterior. Cumpre traçar um panorama geral com os principais pontos verificados e realizar uma análise sistêmica para uma melhor compreensão da realidade de cada programa e como se inter-relacionam e são interdependentes seus objetivos e necessidades de aprimoramento para um ensino de melhor qualidade.

Ao todo foram analisados 5 Relatórios de Avaliação dos programas do governo Federal da CGU, classificados por assunto 3.051 achados de auditoria de

455 ações de controles realizadas pela CGU em todos os Estados da Federação e analisados uma grande gama de acórdãos do TCU.

Entende-se que as fiscalizações deveriam encontrar esses tipos de problemas nas aplicações dos recursos nos programas federais de forma residual. No entanto, os resultados das fiscalizações da CGU e a quantidade de acórdãos de Tomadas de Contas Especiais do TCU referente a aplicação desses recursos em estados e municípios demonstram que grande parte das irregularidades observadas se repetem nas diversas fiscalizações realizadas, com grande quantidade de ocorrências na maioria delas.

Observa-se que as fragilidades e irregularidades encontradas estão relacionados aos principais pontos de implementação dos programas e de execução da despesa pública como a contratação, que envolve o processo licitatório, a fase de execução e prestação dos bens e serviços relacionados, despesas inelegíveis ou irregulares, profissionais, transparência, controle social e prestação de contas.

Fragilidades e irregularidades na fase de contratação de bens e serviços foram verificadas de forma relevantes no Fundeb, Pnae, Pnate e em algum grau no PDDE. A não realização do devido processo licitatório, falta de publicidade do certame, ausência de documentação básica para a contratação como termo de referência, pesquisa de preço, dispensa e inexigibilidade da licitação de forma irregular, utilização do pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico foram os mais recorrentes. Além disso, fragilidades e irregularidades associadas em uma maior medida a fraude e corrupção como conluio, simulação, direcionamento e favorecimento, cláusulas restritivas.

A fase de contratação é a fase inicial do processo de execução da despesa, envolvendo de forma geral o planejamento, o detalhamento do objeto a ser contratado, a realização do certame e formalização do instrumento contratual. Improriedades nessa fase refletiram em toda o ciclo de execução da despesa pública, demonstrando a sua importância. Dessa forma, verifica-se a necessidade de aprimoramento e desenvolvimento de ferramentas de gestão que auxiliem os gestores na contratação dos bens e serviços, e mitiguem os riscos observados nessa fase.

Como exemplo, pode-se citar o caso do PNLD onde a contratação dos produtos é realizada de forma centralizada e bem regulamentada por normativos. E a utilização do “Comprasnet” pela administração federal. A utilização de uma plataforma gerencial centralizada de compras governamentais mitiga muito dos riscos nessa fase.

Na fase de execução, que envolve a disponibilização dos bens e serviços, verificou-se uma grande gama de irregularidades como a ausência de controles de gestão em basicamente todos os programas analisados, pagamento por serviços não prestados, superfaturamento, subcontratação irregular no caso do Fundeb e do Pnate, alimentação inadequada como produtos fora da data de validade, baixa qualidade dos alimentos servidos ou até ausência ou insuficiência de merenda escolar no caso do Pnae, entre outras irregularidades.

Mas uma vez, um fator de mitigação dos riscos nessa fase seria a adoção de ferramentas de gestão informatizadas e integralizadas que auxiliem os gestores nas suas atividades cotidianas. Destaca-se que esse ponto foi abortado no acórdão nº 1332/2020 – plenário do TCU especificamente em relação ao Pnate, onde foi recomendado o desenvolvimento e a distribuição por parte do FNDE de sistema informatizado padronizado capaz de suprir a necessidades gerencias do programa. Mas esse ponto pode ser facilmente replicado aos demais programas como ponto de desenvolvimento e auxílio aos gestores.

Registra-se que devido as características territoriais do Brasil, as diferenças regionais e a quantidade de 5.570 Municípios aguardar que todos desenvolvam ferramentas informatizadas com padrões mínimos de qualidade para a execução dos bens e serviços na área de Educação Básica e de aderências as normas vigentes de contratação do poder público se mostra incoerente e insensível, por parte da Uniao, às necessidades dos entes subnacionais. Vale frisar que a responsabilidade do Governo Federal na Educação Básica se materializa através de transferências de recursos (assistência financeira), mas também por meio de assistência técnica como preceitua a Constituição Federal.

Em relação aos profissionais, verificou-se irregularidades associadas principalmente ao Fundeb com o desvio de função, acumulo irregular de cargo. No Pnae verificou-se merendeiras e nutricionista em quantidades inferiores ao exigido em legislação e ausência de capacitação desses profissionais. E no Pnate observou-se condutores com documentação irregular e em casos mais graves, condutores não habilitados.

Ademais, outro fator sensível foi a transparência e o controle social que são estreitamente relacionadas e caminham juntos. Desse modo, verificou-se fragilidades como falhas na atuação e composição dos Conselhos responsáveis pelo acompanhamento e monitoramento das atividades do Fundeb, Pnae, Pnate e PDDE. Para uma correta atuação desses Conselhos deve-se priorizar tanto a sua composição, capacitação e infraestrutura adequada. Como o devido acesso a dados e informações relevantes da execução dos bens e serviços em cada área do ensino para o correto desempenho de suas atividades.

Por fim, verificou-se fragilidades na prestação de contas de forma geral nos Programas. Como omissão do dever de prestação de contas, falta de disponibilização de informações e notas fiscais dos produtos e serviços prestados, falta de emissão do parecer do conselho aprovando as contas, entre outras.

Em relação a esse tema, cumpre trazer o significativo acumulo de prestações de contas sem análise por parte do FNDE ano a ano, com um estoque que ultrapassa os 200 mil processos. No entanto, o uso de uma metodologia baseada em gestão de riscos para a analises dos processos de prestação de contas, que está em fase final de desenvolvimento, pode tornar essa análise mais tempestiva e mais assertiva.

## **5. Conclusão**

A Educação é uma importante ferramenta de transformação social, é por meio dela que os indivíduos se constituem como cidadãos e promovem o progresso e a

transformação da sociedade. Especialmente na Educação Básica há a necessidade de um volume de recursos consideráveis e um conjunto de atores trabalhando em harmonia para a disponibilização de um ensino de qualidade.

No caso da Educação Básica, a competência para atuação é dos Estados (Ensino médio) e dos Municípios (Ensino Infantil e fundamental), com a União com a responsabilidade de disponibilizar assistência técnica e financeira nessa etapa do ensino.

Esse trabalho, demonstrou com maior clareza a forma de atuação do Governo Federal mediante assistência técnica e financeira na Educação Básica, o volume de recursos e a forma de distribuição desses recursos nesse nível do ensino. Ainda, realizou-se um amplo mapeamento das principais fragilidades e irregularidades encontradas em trabalhos nos órgãos de controles federais nos Programas do Governo Federal voltados para a Educação Básica.

Ao mapear as principais fragilidades e irregularidades associadas a aplicação dos recursos transferidos por meio dos Programas de Governo Federais pretende-se identificar riscos que possam impactar os objetivos pretendidos com a política pública e interferir de forma negativa na qualidade do ensino ofertado na rede de ensino pública. Além de ser um dos primeiros e primordiais passos em um mapeamento dos principais riscos de fraude e corrupção na aplicação desses recursos, bem como no estabelecimento de um processo de gestão de riscos.

Para isso foi delimitado como escopo do trabalho a análise do Fundeb, Pnae, PDDE, Pnate e PNLD, por possuírem grande representatividade dos recursos ao longo do exercício. Além de serem temas sensíveis para a manutenção e desenvolvimento da Educação Básica. Envolvendo temas como: alimentação escolar, transporte escolar, folha de pagamento dos profissionais da educação básica, material didático e recursos aplicados diretos nas escolas.

A partir da definição do escopo do trabalho, com a definição dos Programas do Governo Federal, realizou-se um levantamento dos trabalhos de auditoria e avaliação do Órgãos de controle federais (Controladoria-Geral da União – CGU e Tribunal de Contas da União – TCU).

Ao todo foram analisados 5 Relatórios de Avaliação dos programas do governo Federal da CGU, classificados por assunto 3.051 achados de auditoria de 455 ações de controles realizadas pela CGU em todos os Estados da Federação e analisados uma grande gama de acórdãos do TCU.

Como resultado, observou-se que as fragilidades e irregularidades encontradas estão relacionados aos principais pontos de implementação dos programas e de execução da despesa pública como a contratação, que envolve o processo licitatório, a fase de execução e prestação dos bens e serviços relacionados, despesas inelegíveis ou irregulares, profissionais, transparência, controle social e prestação de contas.

Como panorama geral das fragilidades e irregularidades encontradas nos principais Programas do Governo Federal na Educação Básica. Observou-se que fragilidades e irregularidades na fase de contratação de bens e serviços foram

verificadas de forma relevantes no Fundeb, Pnae, Pnate e em algum grau no PDDE. Na fase de execução, que envolve a disponibilização dos bens e serviços, verificou-se uma grande gama de irregularidades como a ausência de controles de gestão em basicamente todos os programas analisados.

Para essas fases apontou-se como fator de mitigação dos riscos a adoção de ferramentas de gestão informatizados e integralizados que auxiliem os gestores nas suas atividades cotidianas. E a Necessidade de uma maior sensibilidade por parte da União no desenvolvimento e distribuição de ferramentas informatizadas com padrões mínimos de qualidade para a execução dos bens e serviços na área de Educação Básica e de aderências as normas vigentes de contratação do poder público para os Estados e Municípios.

Em relação aos profissionais, verificou-se irregularidades associadas principalmente ao Fundeb com o desvio de função, acúmulo irregular de cargo. No Pnae verificou-se merendeiras e nutricionista em quantidades inferiores ao exigido em legislação e ausência de capacitação desses profissionais. E no Pnate observou-se condutores com documentação irregular e em casos mais graves, condutores não habilitados.

Por fim, verificou-se fragilidades na prestação de contas de forma geral nos Programas. Como omissão do dever de prestação de contas, falta de disponibilização de informações e notas fiscais dos produtos e serviços prestados, falta de emissão do parecer do conselho aprovando as contas, entre outras.

## REFERÊNCIAS

Abraham, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro, 5ª Edição, 2018.

Anuário da Educação Básica. <https://todospelaeducacao.org.br/anuario-da-educacao/>

Conti, José Maurício. Federalismo Fiscal. Editora Manole. 2010

Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do poder executivo federal, Secretaria Federal de Controle Interno/CGU

Mello, Alexandre Bolkenhagen. GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO: uma análise da eficiência dos investimentos no ensino fundamental do Rio Grande do Sul. 78 f. Monografia – Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, Rio Grande do Sul, 2018.

Portal da CGU. <https://www.gov.br/cgu/pt-br>

Portal do TCU. <https://portal.tcu.gov.br/inicio/index.htm>

Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União

Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 30.  
Programa Nacional do Livro Didático - PNLD

Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 63. Apoio à alimentação escolar na educação básica – PNAE, SFCI/CGU.

Relatório nº 201902278 – Avaliação da Execução de Programa de Governo – Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

Sousa, Sandra Zákia. A gestão da educação básica na esfera municipal: papel do governo federal na indução de programas. 36ª Reunião Nacional da ANPEd. 2013



**Universidade  
Católica de Brasília**