

Aviso nº 807 - GP/TCU

Brasília, 29 de setembro de 2023.

Senhora Presidente,

Encaminho para ciência de Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 1920/2023, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 13/9/2023, ao apreciar o TC-012.400/2021-1, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

O mencionado processo trata de Monitoramento da determinação contida no item 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário, proferido no TC-015.889/2018-1, processo de solicitação do Congresso Nacional formulada por essa Comissão da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 140/2017, de autoria do Deputado Expedito Netto, posteriormente modificada para recomendação no item 9.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário.

Por oportuno, o inteiro teor da deliberação ora encaminhada pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência a Senhora
Deputada Federal BIA KICIS
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Câmara dos Deputados
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 012.400/2021-1.

Natureza: Monitoramento.

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

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. RECURSOS DO FUNDEB. DETERMINAÇÃO RELACIONADA À FORMULAÇÃO DE MECANISMOS A SEREM ADOTADOS NAS AQUISIÇÕES DE LIVROS DIDÁTICOS POR ESTADOS E MUNICÍPIOS. REFINAMENTO DA MEDIDA. SUBSTITUIÇÃO DA DETERMINAÇÃO POR RECOMENDAÇÃO. RECOMENDAÇÃO EM IMPLEMENTAÇÃO. NECESSIDADE DE CONTINUIDADE DO MONITORAMENTO. RELEVÂNCIA DA MATÉRIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, transcrição de excerto da instrução vazada à peça 46 dos autos, a qual contou com a anuência do corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos – AudEducação (peça 47):

“INTRODUÇÃO

Deliberação

1. Cuidam os autos de processo de monitoramento da determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário, proferida no âmbito do TC 015.889/2018-1, e, posteriormente, substituída por recomendação contida no subitem 9.1.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, proferida no âmbito deste TC 012.400/2021-1, ambos de relatoria do Min. Augusto Sherman Cavalcanti, acerca da elaboração de estudos técnicos voltados para formular mecanismos a serem adotados nas aquisições de livros didáticos realizadas por estados e municípios com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Visão geral do objeto

2. O presente monitoramento foi instaurado em decorrência da determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário (peça 3), direcionada ao Ministério da Educação (MEC) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

3. A determinação que deu origem ao presente monitoramento foi proferida no âmbito do TC 015.889/2018-1, que tratou de solicitação do Congresso Nacional formulada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 140/2017, de autoria do Deputado Expedito Netto, com o objetivo de realizar fiscalização no Contrato 015/INEX/004/2017, celebrado entre o Município de Pinheiro/MA e a empresa Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda. (CNPJ 08.286.688/0001-20), decorrente de processo de inexigibilidade de licitação e custeado com recursos do Fundeb.

4. A referida proposta de fiscalização trouxe como principais justificativas os seguintes aspectos, entre outros: a) o Contrato 15/2017 celebrado entre o Município de Pinheiro/MA e a

empresa Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda., no valor de R\$ 1.829.467,00 – custeado com recursos do Fundeb –, teve como origem um processo de inexigibilidade de licitação, baseado em suposta exclusividade da fornecedora para oferta dos livros didáticos; b) os livros objeto do referido contrato teriam sido adquiridos por valores superiores aos comercializados pela editora na internet, o que caracterizaria superfaturamento; e c) os livros adquiridos não teriam sido entregues à Prefeitura ou não teriam sido distribuídos aos alunos.

5. A análise da matéria foi realizada originalmente pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex-MA), que, após levantamentos de dados e diligências, entendeu não haver indícios de distorções na contratação examinada e propôs o arquivamento do processo.

6. O Ministro Relator divergiu do encaminhamento proposto, por entender que a questão necessitava de maior detalhamento no que se refere às questões que circundavam a solicitação encaminhada pelo Congresso Nacional, a saber: a) o enquadramento da despesa; b) a existência de processo com critérios definidos de escolha dos livros; c) a comprovação da exclusividade e os limites dessa exclusividade concedida pelas editoras à distribuidora contratada; d) a adequação dos preços praticados; e e) a comprovação da entrega do material.

7. Assim, os autos foram remetidos para a SecexEducação para aprofundamento da análise dessas questões e para que fosse colhida a manifestação do MEC sobre o processo e os riscos envolvidos na aquisição de livros por meio de inexigibilidade.

8. No voto proferido pelo Ministro Relator (peça 4), foram feitas as considerações a respeito das análises realizadas pela SecexEducação sobre os pontos supracitados. No caso em questão, foram encontradas falhas no processo de aquisição sob análise.

9. Foi apontada violação ao contido no art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei 8.666/1993, que estabelece a necessidade de o gestor justificar a escolha do fornecedor e o preço praticado nas contratações fundamentadas em dispensa ou inexigibilidade de licitação.

10. Foi verificado que houve aquisição de livros por valores superiores aos praticados no mercado, constituindo débito aos responsáveis. E não houve comprovação da entrega e da distribuição do material adquirido, o que ocasionou a imputação aos responsáveis do débito no valor total do contrato – R\$ 1.829.467,00.

11. Dessa forma, entre as deliberações proferidas pelo Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário, o processo foi convertido em tomada de contas especial, sendo autorizada a citação solidária dos responsáveis para ressarcimento do débito identificado (item 9.3), o que deu origem ao TC 038.124/2020-3, que tramita nesta Corte de Contas.

12. Além disso, a SecexEducação identificou indícios de fraude em cotações de preços relativas a licitações e contratações diretas envolvendo a empresa Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda. e outras empresas pertencentes ou vinculadas ao mesmo grupo econômico.

13. Assim, o referido acórdão deu origem ao TC 040.827/2021-6, que trata de acompanhamento das medidas adotadas pela Rede de Controle do Maranhão referente a achado de indícios de fraude em cotações de preço de licitações e contratações diretas envolvendo a empresa Florescer Editora e Distribuidora e outras empresas pertencentes ou vinculadas ao mesmo grupo econômico, que também tramita no TCU.

14. O voto condutor do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário destacou que a escolha do fornecedor, especialmente no caso da aquisição de livros, constitui ponto crítico no processo de inexigibilidade, em face do risco de que venham a ocorrer o direcionamento e a corrupção dos agentes públicos responsáveis.

15. Foi ressaltado que os acordos comerciais estabelecidos entre editoras, distribuidoras e livrarias para definir exclusividade na oferta de livros têm significativo potencial de acarretar prejuízos ao erário, pois podem criar uma inviabilidade de competição “artificial”, que pode resultar ou no engessamento ou na elevação dos preços praticados nas aquisições de exemplares efetuadas pela Administração Pública.

16. Ademais, foi pontuado que, quando somada a processos de escolha do fornecedor não precedidos da realização de estudos que estabeleçam critérios técnicos e econômicos para seleção do material a ser adquirido, essa situação eleva ainda mais o risco de direcionamento das compras, de corrupção dos agentes públicos envolvidos ou de realização de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas.

17. O voto proferido destacou que o caso concreto analisado evidenciou, de forma contundente, a materialização desses riscos, considerando a detecção de fortes indícios de sobrepreço, superfaturamento e direcionamento de licitações ou contratações diretas.

18. Apesar de ter sido solicitado o pronunciamento do MEC sobre esse panorama, o Ministério não havia apresentado considerações específicas sobre o assunto.

19. A SecexEducação admitiu a existência do problema, mas entendeu que não caberia determinar ao MEC ou ao FNDE que criassem regras adicionais para regular a opção dos gestores estaduais e municipais por adquirir obras com a utilização de recursos do Fundeb, tendo em vista o caráter subsidiário da fiscalização exercida pelo TCU no Fundo, a inadequação de se disciplinar uma categoria específica dos gastos passíveis de serem realizados com os respectivos recursos e o fato de que a instância federal já disponibiliza mecanismo estruturado de aquisição de livros por meio do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).

20. No entanto, o Ministro Relator entendeu que o Tribunal não poderia deixar de adotar providências que induzissem à mitigação dos riscos apontados, até porque não se poderia descartar a possibilidade de que a aquisição de livros educacionais possa futuramente vir a se constituir no objeto de outros programas ou transferências voluntárias a serem executados pelo MEC.

21. Dessa forma, o item 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário proferiu a seguinte deliberação:

9.4. determinar ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, no prazo de 180 dias, contados a partir da ciência, elaborem estudos técnicos voltados para formular mecanismos a serem adotados nas aquisições de livros didáticos realizadas por Estados e Municípios com recursos federais, a fim de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/colecções e fornecedores, bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias, informando o resultado conclusivo ao Tribunal no mesmo prazo.

22. O atendimento a essa determinação foi o objeto inicial de verificação do presente monitoramento.

23. A análise inicial do atendimento à deliberação se deu sobre a manifestação do FNDE feita por meio do Ofício 32811/2020/Cogef/Cgfse/Digef-FNDE, de 22/12/2020 (peça 10). A Autarquia destacou que o acórdão sob análise tratou de indícios de irregularidades na execução de recursos federais oriundos do Fundeb e, por isso, apresentou esclarecimentos quanto aos procedimentos inerentes ao repasse, à gestão e à fiscalização/prestação de contas dos recursos transferidos por meio desse Fundo.

24. O FNDE informou que o Fundeb é de âmbito estadual (são 27 “Fundeb’s”) e sua composição provém, principalmente, de uma cesta integrada por parte de impostos estaduais e transferências constitucionais, entre outros. Além disso, existe a complementação da União – que

são valores oriundos de recursos federais – que é paga a determinados estados e municípios que não consigam, com recursos próprios, atingir o valor mínimo por aluno (VMAA) estipulado anualmente.

25. Assim, a Autarquia destacou que “os recursos do Fundeb não são provenientes de um valor fixo repassado aos entes federados pelo FNDE. De maneira contrária, são recursos pertencentes aos próprios entes governamentais (...) e são repassados automaticamente às contas específicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios” (peça 10, p. 2).

26. O FNDE prosseguiu informando que “a gestão dos recursos do Fundeb compete aos órgãos responsáveis pela Educação, no âmbito dos respectivos entes governamentais, sem quaisquer intervenções do FNDE/MEC”. Portanto, a responsabilidade pela aplicação dos recursos é dos poderes públicos locais, incumbindo-lhes, posteriormente, a prestação de contas aos órgãos de fiscalização e controle (peça 10, p. 2-3).

27. A Autarquia ressaltou que a fiscalização e o controle referentes ao cumprimento da aplicação dos recursos do Fundeb competem aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, onde houver, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União, no que se refere à complementação federal de recursos (peça 10, p. 3).

28. O FNDE afirmou que, “ainda que ocorra a complementação federal de recursos, uma vez se tratando de recursos repassados automaticamente, os quais sequer podem ser objeto de retenção sem que se infrinja o art. 160 da Constituição Federal de 1.988, a titularidade dos recursos do Fundeb pertence aos entes governamentais beneficiários” (peça 10, p. 3).

29. Assim, segundo a Autarquia, a gestão dos recursos do Fundeb compete aos órgãos responsáveis pela educação no âmbito dos respectivos entes governamentais, sem quaisquer intervenções do MEC/FNDE, sendo que a responsabilidade pela aplicação dos recursos pertence aos poderes públicos locais. E, ainda, o fato de o repasse ser feito de forma automática, por força de mandamento constitucional, retira a titularidade da União em relação aos recursos federais aportados ao Fundo (peça 10, p. 4).

30. O FNDE assegurou que “por força de disposição legal, os recursos possuem regras de aplicação específicas, sobre as quais a União não detém qualquer ingerência” (peça 10, p. 4) e frisou que, a princípio, com base nesses argumentos, não existe, no âmbito da legislação regulamentadora do Fundeb, previsão de competência fiscalizatória do FNDE/MEC sobre a utilização dos recursos repassados por meio do Fundo (peça 10, p. 3).

31. Dessa forma, especificamente quanto ao atendimento da deliberação proferida por meio do item 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário, o FNDE concluiu que escapa às atribuições da Autarquia a elaboração de estudos técnicos voltados para formular mecanismos a serem adotados nas aquisições de livros didáticos realizadas por estados e municípios com recursos federais, especificamente no que tange precisamente ao Fundeb (peça 10, p. 4).

32. Por fim, foi destacado que a atuação do FNDE/MEC em relação ao Fundeb consiste no acompanhamento das ações de âmbito nacional, no oferecimento de orientações técnicas, apoio a instituições e pessoas físicas e na realização de avaliações de resultados, na forma prevista no art. 30 da Lei 11.494/2007 (peça 10, p. 4).

33. Ao analisar a argumentação apresentada pelo FNDE, esta unidade técnica, por meio da instrução de peça 11, destacou que, acerca da jurisdição do MEC/FNDE sobre os recursos do Fundeb, ainda que a Autarquia não tenha competência fiscalizatória sobre esses valores, os normativos que regem o Fundo preveem a atuação do Ministério no sentido de orientar e prestar apoio técnico aos entes governamentais, no que se refere a aplicação dos recursos.

34. A Lei 11.494, de 20/6/2007, que regulamentou o Fundeb até o ano de 2020, continha os seguintes dispositivos sobre esse ponto:

Art. 30. O Ministério da Educação atuará:

I - no apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios e às instâncias responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo;

(...)

III - na divulgação de orientações sobre a operacionalização do Fundo e de dados sobre a previsão, a realização e a utilização dos valores financeiros repassados, por meio de publicação e distribuição de documentos informativos e em meio eletrônico de livre acesso público; (grifos inseridos)

35. A Lei 14.113, de 25/12/2020, que regulamenta o Fundeb a partir do ano de 2021, trouxe, em seu art. 39, incisos I e III, dispositivos no mesmo sentido, com redação praticamente idêntica.

36. Então, verificou-se que tanto o regramento do antigo Fundeb quanto a regulamentação do novo Fundeb possuem dispositivos que estabelecem atuação do MEC, no sentido de prestar apoio técnico aos entes governamentais acerca de procedimentos e critérios de aplicação dos recursos do Fundo. Ao mesmo tempo, os normativos estipulam que o Ministério atuará na divulgação de orientações sobre a operacionalização do Fundo.

37. Esses dispositivos legais amparam o conteúdo da deliberação feita por meio do subitem 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário, que determinou que o MEC e o FNDE elaborassem estudos técnicos voltados para formular mecanismos a serem adotados nas aquisições de livros didáticos realizadas por estados e municípios com recursos federais.

38. O atendimento pelo MEC e pelo FNDE à determinação poderia se enquadrar no apoio técnico prestado aos entes governamentais relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos do Fundeb e também na divulgação de orientações sobre a operacionalização do Fundo, sem que isso acarretasse a avocação da competência fiscalizatória dos recursos por parte do Ministério ou da Autarquia.

39. A partir da manifestação apresentada pelo MEC/FNDE, verificou-se que não havia sido cumprida a determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Sherman Cavalcanti.

40. Contudo, entendeu-se que o não atendimento à deliberação deveria ser relativizado no caso sob análise. Isso porque, segundo as informações prestadas pelo FNDE, a Autarquia deixou de atender a determinação recebida, por entender que o comando mandamental se referia especificamente à aplicação de recursos do Fundeb.

41. A situação analisada no TC 015.889/2018-1, que deu origem ao Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário, de fato, teve como origem a aplicação de recursos oriundos do Fundeb. As questões discutidas naquele processo tiveram como pano de fundo a execução de recursos do Fundo.

42. Essa situação pode ter contribuído para o entendimento errôneo do MEC/FNDE, no sentido de que a determinação dissesse respeito à aplicação de recursos do Fundeb, de forma estrita, e, dessa forma, o Ministério e a Autarquia entenderam que estariam eximidos de tal responsabilidade, ainda que a deliberação sob análise tenha se referido a aquisição de livros didáticos realizadas por estados e municípios com recursos federais, de forma ampla.

43. Pode ter contribuído para o entendimento do MEC/FNDE o fato de que, afóra com recursos do Fundeb, os livros didáticos podem ser adquiridos por estados e municípios por meio do PNLD, programa gerido pelo governo federal já com mecanismos estruturados para essa finalidade, mesmo o voto condutor do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário tendo feito referência à possibilidade

de a aquisição dos livros vir a ser objeto de outros programas ou outras formas de aquisição a serem executados pelo Ministério futuramente.

44. Especificamente quanto ao Fundeb, entendeu-se que o cumprimento da determinação pelo MEC/FNDE encontrava amparo nos normativos do Programa, que estabelecem atuação do Ministério no sentido de prestar apoio técnico aos entes governamentais e de divulgar orientações referentes à aplicação dos recursos, conforme já destacado anteriormente.

45. Considerou-se que eventuais medidas nesse sentido contribuem especificamente para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade. Assim, entendeu-se que a deliberação em questão se amoldaria às características das recomendações expedidas pelo TCU, nos termos dos arts. 2º, inciso III, e 11, caput, da Resolução-TCU 315, de 22/4/2020.

46. Dessa forma, entendeu-se que o teor da deliberação deveria ser reiterado, mas, desta vez, em forma de recomendação e que não seria necessária a fixação de monitoramento da medida.

47. Por meio do seu voto (peça 15), o Min. Augusto Sherman Cavalcanti anuiu às razões expostas por esta unidade técnica e entendeu que seria adequado reiterar a deliberação, desta vez em forma de recomendação, com pequeno ajuste redacional, a fim de deixar mais claro o objetivo pretendido.

48. Contudo, discordou desta unidade técnica sobre a dispensa de monitoramento do atendimento à deliberação e entendeu que deveria ser concedido prazo para que fosse realizada a avaliação no tocante à recomendação que seria expedida. Assim, foi proferido o Acórdão 216/2022-TCU-Plenário com as seguintes deliberações (peça 14):

9.1. substituir a determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário pela seguinte recomendação:

9.1.1. recomendar ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 39, incisos I e III, da Lei 14.113/2020, que elaborem orientações técnicas voltadas para apoiar Estados e Municípios nas aquisições de livros didáticos custeadas por recursos do Fundeb, a fim de que esses Entes Públicos possam instituir mecanismos com o objetivo de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coleções e fornecedores, bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias;

9.2. determinar ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, no prazo de 90 dias, avaliem as possibilidades de implementação da recomendação constante do item 9.1.1 retro, apresentando justificativas circunstanciadas caso tal implementação não seja considerada viável, conveniente ou oportuna;

9.3. dar continuidade ao presente monitoramento; e

9.4. informar ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação sobre a prolação deste Acórdão.

49. O atendimento a essa nova deliberação é o objeto de verificação nesta oportunidade.

50. Na última instrução (peça 25) foi feita a análise da resposta encaminhada pelo FNDE em atendimento à deliberação emanada por meio do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário. O MEC não apresentou manifestação.

51. O FNDE encaminhou a Nota Técnica 2931859/2022/COPEF/CGFSE/DIGEF (peça 22 e mesmo conteúdo da peça 23), elaborada pela Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (Digef/FNDE), e a Nota Técnica 2969682/2022/DAPLI/CGPLI/DIRAE (peça 24), da Diretoria de Ações Educacionais (Dirae/FNDE).

52. Em sua manifestação, O FNDE reiterou que a Autarquia não possui competência fiscalizatória sobre os recursos do Fundeb, destacando que a competência e a responsabilidade pela administração dos valores dos respectivos Fundos são dos gestores locais, tendo os tribunais de contas locais a competência para fiscalização e aplicação de tais recursos.

53. Além disso, a Autarquia conclui que, ao avaliar as possibilidades de implementação da recomendação constante do item 9.1.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, a implementação de elaboração de orientações técnicas voltadas para apoiar estados e municípios nas aquisições de livros didáticos custeadas por recursos do Fundeb não se mostra viável, conveniente e oportuna, além de extrapolar os limites de atuação da Autarquia (peça 22, p. 5).

54. Ademais, o FNDE destacou que não possui competência para exercer as atividades sugeridas na recomendação contida no item 9.1.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, cabendo ao Ministério da Educação essa incumbência, conforme redação do art. 39 da Lei 14.113/2020.

55. Na instrução pretérita, entendeu-se que a redação dada pelo art. 39 da Lei 14.113/2020 é cristalina ao estabelecer que as atividades ali previstas são de competência do Ministério, donde se verifica que a argumentação apresentada pelo FNDE se coaduna com o diploma legal, no que tange à responsabilidade do MEC para cumprimento do disposto no normativo (peça 25, p. 10).

56. Nessa senda, diante da imprescindibilidade da oitiva do MEC sobre a matéria, propôs-se diligenciar o Ministério para que se manifeste sobre o atendimento às disposições do referido acórdão, tendo em vista a ausência de resposta do órgão.

57. Portanto, foi encaminhado ao MEC o Ofício 43713/2022-TCU/Seproc (peça 27), datado de 29/8/2022, cujo recebimento consta na peça 28. O Ministério apresentou suas considerações constantes nas peças 32 a 44.

Metodologia

58. Para a realização do presente trabalho, seguiram-se as orientações dos Padrões de Monitoramento instituídas por meio da Portaria-Segecex 27, de 19/10/2009.

59. A verificação do cumprimento da deliberação se deu por meio de análise documental, a partir de informações encaminhadas pelo MEC, por meio da documentação acostada às peças 32 a 44.

ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES

Deliberação

60. 9.1.1. recomendar ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 39, incisos I e III, da Lei 14.113/2020, que elaborem orientações técnicas voltadas para apoiar Estados e Municípios nas aquisições de livros didáticos custeadas por recursos do Fundeb, a fim de que esses Entes Públicos possam instituir mecanismos com o objetivo de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coleções e fornecedores, bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias;

9.2. determinar ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, no prazo de 90 dias, avaliem as possibilidades de implementação da recomendação constante do item 9.1.1 retro, apresentando justificativas circunstanciadas caso tal implementação não seja considerada viável, conveniente ou oportuna;

Manifestação do MEC

61. Consoante se observa no item 9.2 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, foi concedido prazo de noventa dias para que o MEC e o FNDE avaliassem as possibilidades de implementação

da recomendação constante do item 9.1.1, devendo apresentar justificativas caso entendessem que tal implementação não fosse viável, conveniente ou oportuna.

62. Na última instrução, conforme já citado, o FNDE concluiu que, ao avaliar as possibilidades de implementação da recomendação constante do item 9.1.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, a elaboração de orientações técnicas voltadas para apoiar estados e municípios nas aquisições de livros didáticos custeadas por recursos do Fundeb não se mostra viável, conveniente e oportuna, além de extrapolar os limites de atuação da Autarquia (peça 22, p. 5).

63. Ademais, a autarquia destacou que não possui competência para exercer as atividades sugeridas na recomendação contida no item 9.1.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, cabendo ao Ministério da Educação essa incumbência, conforme redação do art. 39 da Lei 14.113/2020.

64. O MEC encaminhou as manifestações exaradas pela Secretaria Executiva, por meio do Despacho 599/2022/DP3/GAB/SE/SE-MEC (peça 33), pela Secretaria de Educação Básica, através do Despacho n. 2545/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB-MEC (peças 34 e 35, as quais possuem o mesmo conteúdo), e pelo FNDE, conforme Ofício n. 23339/2022/Dapli/Cgpli/Dirae-FNDE(peça 37).

65. Os esclarecimentos do FNDE enviados ao MEC, por meio do Ofício n. 23339/2022/Dapli/Cgpli/Dirae-FNDE(peça 37), possuem o mesmo teor daqueles apresentados a este Tribunal, incluindo as Notas Técnicas 2969682/2022/DAPLI/CGPLI/DIRAE e 2931859/2022/COPEF/CGFSE/DIGEF, analisadas na última instrução (peça 25), destacando que:

2. Em apertada síntese, o expediente mais recente alterou a parte dispositiva do Acórdão 2772/2020, convertendo a então determinação em recomendação que já havia sido submetida à análise do FNDE, tendo esta CGPLI se pronunciado por meio da Nota Técnica nº 2969682/2022/Dapli/Cgpli/Dirae, (...).

5. Interpretando-se a análise daquela Corte de Contas, entendeu-se que a recomendação foi reiterada para possibilitar a manifestação do Ministério da Educação/MEC sobre o assunto e que as razões fornecidas por esta CGPLI, salvo o melhor juízo, foram consideradas e acolhidas pelo TCU, não restando novas providências a serem tomadas no âmbito desta unidade.

66. Já a Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB) emitiu o Despacho n. 2545/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB-MEC (peças 34 e 35), informando sobre a existência de uma política de governança específica quanto à aquisição de materiais didáticos, referindo-se ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), porém complementou ao comunicar que irá elaborar uma cartilha destinada aos entes federativos, nos seguintes termos:

2. Nesse sentido, esta Diretoria esclarece que vai elaborar uma cartilha para compartilhar práticas de gestão voltadas à aquisição de livros às redes de ensino, no sentido de colaborar, mediante assistência técnica, a fim de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coleções e fornecedores, bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias.

3. Posteriormente, aquele documento será apresentado para o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e para a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), bem como à Instância Permanente de Negociação, colegiado legitimado pelo Plano Nacional de Educação como espaço para articulação da política educacional brasileira.

67. O Despacho n. 599/2022/DP3/GAB/SE/SE-MEC (peça 33) apresentou um compilado dessas informações, concluindo “pelo atendimento à recomendação do TCU, especialmente com a proposta de elaboração de cartilha com o intuito de compartilhar, com as redes de ensino, práticas de gestão voltadas à aquisição de livros”.

Análise

68. Na instrução pretérita (peça 25), considerando as manifestações apresentadas pelo FNDE por meio das Notas Técnicas 2969682/2022/DAPLI/CGPLI/DIRAE e 2931859/2022/COPEF/CGFSE/DIGEF, entendeu-se que a matéria objeto da recomendação é de competência do MEC e, em função disso, foi proposta diligência à pasta ministerial diante da essencialidade de seu pronunciamento (peça 25, p. 10):

78. De fato, o art. 39 da Lei 14.113/2020, que foi a fundamentação para a deliberação proferida pelo TCU e que estabelece o apoio técnico relacionado aos procedimentos e aos critérios de aplicação dos recursos do Fundeb a estados e municípios e a divulgação de orientações sobre a operacionalização do Fundo, estabelece pontos que são de competência do Ministério da Educação.

79. A recomendação contida no item 9.1.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, direcionada ao MEC, incluiu como destinatário o FNDE porque vislumbrou-se que o Ministério e a Autarquia poderiam atuar de forma colaborativa na elaboração de orientações aos entes subnacionais, tendo em vista a expertise do FNDE na execução das políticas públicas educacionais. Contudo, a entidade eximiu-se dessa responsabilidade, destacando que tal competência é estrita do Ministério da Educação.

80. De fato, a redação dada pelo art. 39 da Lei 14.113/2020 é cristalina ao estabelecer que as atividades ali previstas são de competência do Ministério, donde se verifica que a argumentação apresentada pelo FNDE se coaduna com o diploma legal, no que tange à responsabilidade do MEC para cumprimento do disposto no normativo.

81. Mesmo com a alegada incompetência para tratar da matéria, o FNDE apresentou argumentos por meio dos quais entendeu pela inviabilidade de implementação da recomendação emanada no item 9.1.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário.

82. Conforme já mencionado, o Ministério da Educação não se manifestou sobre a questão.

83. O pronunciamento do MEC a respeito da deliberação sob análise é essencial, tendo em vista que é o órgão competente para tratar do assunto, conforme preconizado no art. 39 da Lei 14.113/2020.

84. Ademais, de acordo com a redação do item 9.2 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, a Pasta deve se manifestar sobre a avaliação da possibilidade de implementação contida no item 9.1.1 do referido acórdão, apresentando justificativas circunstanciadas caso tal implementação não seja considerada viável, conveniente ou oportuna.

85. Diante da imprescindibilidade do pronunciamento do órgão, entende-se oportuno diligenciar, com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, o Ministério da Educação para que, no prazo de quinze dias, apresente manifestação, por meio da apresentação de documentos e informações que entender pertinentes, sobre a possibilidade de implementação da recomendação constante do item 9.1.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, apresentando justificativas circunstanciadas caso tal implementação não seja considerada viável, conveniente ou oportuna, nos termos do item 9.2 do referido acórdão.

69. Dessa forma, o MEC, por meio do Despacho n. 2545/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB-MEC emitido pela SEB (peças 34 e 35), comunicou que irá elaborar uma cartilha contendo as orientações indicadas pela recomendação contida no subitem 9.1.1, do Acórdão 216/2022, voltadas à aquisição de livros didáticos pelas redes de ensino, no sentido de colaborar, mediante assistência técnica, a fim de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coleções e fornecedores, bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias.

70. Em relação ao determinado no subitem 9.2 no sentido de apresentar a viabilidade de realização do recomendado no subitem 9.1.1, tanto o FNDE, mesmo estando fora da responsabilidade prevista no art. 39 da Lei 14.113/2020, quanto o MEC apresentaram seus pontos.

71. Nesse sentido, o FNDE esclareceu (peça 22, p. 4):

5.9. Noutro turno, em relação ao item 9.2 do Acórdão prolatado, em que se determina que se avalie as possibilidades de implementação da recomendação constante do item 9.1.1 retro, apresentando justificativas

circunstanciadas caso tal implementação não seja considerada viável, conveniente ou oportuna, este FNDE entende não ser viável a orientação neste sentido, uma vez que não é possível mensurar e prever os instrumentos de controle ideais para cada caso e, ainda assim, seria imprescindível considerar a interpretação de cada Tribunal de Contas local sobre direcionamentos, procedimentos licitatórios, pesquisa de preços, entre outros elementos transversais à guarda, gerenciamento e utilização dos recursos públicos - assuntos que compõem o rol de atividades orientativos dos Tribunais de Contas respectivos a cada jurisdição local.

72. A manifestação do FNDE no sentido de não ser viável a implementação da recomendação ancora-se na complexidade da adoção de tal medida. De fato, a aquisição de livros por entes federados, seja com a utilização de recursos do Fundeb ou de outra fonte, pode ser feita de variadas formas e com base em critérios distintos. Estabelecer ou sugerir procedimentos uniformes a serem adotados por todos os entes se mostra tarefa de difícil execução. Isso se torna ainda mais evidente ao se observar que, especificamente em relação aos recursos do Fundeb, os gestores têm suas contas julgadas pelos Tribunais de Contas locais, o que pode resultar em um cenário ainda mais complexo considerando-se as orientações e determinações já exaradas por cada um desses Tribunais. Assim, a justificativa apresentada pelo FNDE para não implementação da recomendação é razoável.

73. Além disso, há que se considerar que o MEC já disponibiliza programa voltado para a aquisição de livros – Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD). Assim, a elaboração de orientações por parte do MEC para a aquisição de livros didáticos de outras formas que não seja o PNLD pode acabar por induzir os entes federados a adquirirem diretamente tais materiais, acarretando riscos de fragilização do PNLD e favorecendo aquisições pulverizadas em todo território nacional, o que, pelo menos em uma análise inicial, pode representar riscos ao controle dos gastos públicos.

74. De todo modo, considerando que o MEC informou sobre a pretensão de elaborar cartilha com vista a compartilhar práticas de gestão voltadas à aquisição de livros às redes de ensino, entende-se que aquela Pasta manifestou concordância quanto à viabilidade do objeto da recomendação.

75. Assim, embora ainda não haja a efetivação da criação da citada cartilha, deve-se considerar que este ponto se refere ao propósito da recomendação prolatada pelo TCU, no subitem 9.1.1 do Acórdão 216/2022, a qual não prevê prazo para sua implementação.

76. Nessa senda, a Resolução 315/2020, em seu art. 17, § 2º, estabelece a possibilidade de a unidade técnica instrutiva indicar a necessidade ou não de monitoramento da recomendação.

77. Ademais, conforme já explanado, no subitem 9.2 do referido Acórdão foi expedida determinação para que o MEC e o FNDE avaliassem as possibilidades de implementação da recomendação constante do item 9.1.1, apresentando as justificativas no caso de os entes considerarem a implementação inviável, não conveniente ou inoportuna.

78. Dessa forma, entende-se que a inserção dessa determinação oportunizou ao gestor apresentar suas considerações em relação à recomendação, caracterizando-a como discricionária quanto à sua implementação, o que justifica a não continuidade de seu monitoramento, visto que o MEC já se manifestou afirmando que irá elaborar cartilha com orientações relacionadas à aquisição de livros didáticos.

79. Portanto, considerando que o MEC irá elaborar cartilha para compartilhar práticas de gestão voltadas à aquisição de livros às redes de ensino, no sentido de colaborar, mediante assistência técnica, a fim de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coleções e fornecedores, bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias, entende-se que a recomendação contida no subitem 9.1.1 está em implementação.

80. Por fim, tanto o FNDE como o MEC se manifestaram acerca da possibilidade ou não de elaborar estudo técnico, podendo assim considerar a determinação do subitem 9.2 cumprida.

81. Isto posto, será proposto que a recomendação contida no subitem 9.1.1 seja considerada em implementação e que a determinação contida no subitem 9.2 seja considerada cumprida.

CONCLUSÃO

82. O presente processo trata originalmente de monitoramento da determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 015.889/2018-1, de relatoria do Min. Augusto Sherman Cavalcanti, cujo processo tratou de solicitação do Congresso Nacional com o objetivo de realizar fiscalização de contrato para aquisição de livros didáticos, decorrente de processo de inexigibilidade de licitação e custeado com recursos do Fundeb.

83. Entre as deliberações emanadas pelo Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário, foi proferida, no subitem 9.4, determinação para que o MEC e o FNDE elaborassem estudos técnicos voltados para formular mecanismos a serem adotados nas aquisições de livros didáticos realizadas por Estados e Municípios com recursos federais, a fim de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coleções e fornecedores, bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias.

84. A partir da manifestação inicial apresentada pelo MEC/FNDE, verificou-se que não havia sido cumprida a determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário.

85. Contudo, entendeu-se que a deliberação em questão deveria ser substituída por uma recomendação, devendo ser feitos ajustes na redação original. Assim foi feito, tendo sido prolatado o Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, que recomendou ao MEC e ao FNDE que elaborassem orientações técnicas voltadas para apoiar estados e municípios nas aquisições de livros didáticos custeadas por recursos do Fundeb, a fim de que fossem instituídos mecanismos com o objetivo de mitigar riscos nos processos de aquisição desses materiais (item 9.1.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário).

86. O item 9.2 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário determinou ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que avaliassem as possibilidades de implementação da recomendação constante do item 9.1.1 do referido acórdão, apresentando justificativas circunstanciadas caso tal implementação não fosse considerada viável, conveniente ou oportuna.

87. Em sua manifestação, O FNDE reiterou que a Autarquia não possui competência fiscalizatória sobre os recursos do Fundeb, destacando que a competência e a responsabilidade pela administração dos valores dos respectivos Fundos são dos gestores locais, tendo os tribunais de contas locais a competência para fiscalização e aplicação de tais recursos. Além disso, foi destaca pelo FNDE a complexidade da adoção da medida sugerida na recomendação, haja vista o cenário diversificado em que os entes federados se inserem e as variadas orientações jurisprudenciais oriundas dos Tribunais de Contas locais, que são responsáveis por julgar as contas dos gestores responsáveis por movimentar os recursos do Fundeb.

88. Diante da ausência de resposta do MEC, foi feita diligência à pasta, proposta na última instrução (peça 25), tendo o Ministério apresentado suas considerações informando que irá elaborar uma cartilha contendo as orientações indicadas pela recomendação contida no subitem 9.1.1, do Acórdão 216/2022, voltadas à aquisição de livros didáticos pelas redes de ensino, no sentido de colaborar, mediante assistência técnica, a fim de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coleções e fornecedores, bem como de aquisições

desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias. (item 69)

89. Considerando que o MEC irá elaborar a aludida cartilha, entende-se que a recomendação contida no subitem 9.1.1 está em implementação. (item 79)

90. Outrossim, tanto o FNDE como o MEC se manifestaram acerca da possibilidade ou não de elaborar estudo técnico, podendo assim considerar a determinação do subitem 9.2 cumprida. (item 80)

91. Isto posto, será proposto que a recomendação contida no subitem 9.1.1 seja considerada em implementação e que a determinação contida no subitem 9.2 seja considerada cumprida. (item 81)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar em implementação a recomendação contida no subitem 9.1.1, do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Sherman Cavalcanti;

b) considerar cumprida a determinação contida no item 9.2, do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Sherman Cavalcanti;

c) encerrar o ciclo de monitoramento do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário, proferida no âmbito do TC 015.889/2018-1, e o Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, proferida no âmbito deste TC 012.400/2021-1, ambos de relatoria do Min. Augusto Sherman Cavalcanti;

d) apensar o presente processo ao TC 015.889/2018-1, conforme art. 36 c/c art. 37 da Resolução-TCU 259/2014.”

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de monitoramento acerca da determinação contida no item 9.4 do Acórdão 2.772/2020-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 015.889/2018-1, o qual tratou de Solicitação do Congresso Nacional formulada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, em atenção à Proposta de Fiscalização e Controle 140/2017, de autoria do Deputado Expedito Netto, com o objetivo de realizar fiscalização no contrato 015/INEX/2017, celebrado mediante inexigibilidade de licitação entre o município de Pinheiro/MA e a empresa Florescer Editora e Distribuidora de Livros Educacionais Ltda. e custeado com recursos do Fundeb, para fornecimento de livros didáticos.

2. No curso da fiscalização, foram encontradas falhas no processo de aquisição, em particular no processo de escolha do fornecedor. Restou constatado que a escolha do fornecedor, especialmente no caso de aquisição de livros didáticos, é um ponto crítico em contratos firmados mediante inexigibilidade de licitação, ante o risco de direcionamento ilegal da contratação ou de fraude ou de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas.

3. No caso concreto do contrato firmado entre o município de Pinheiro/MA e a empresa Florescer, foram colhidas evidências de que alguns desses riscos se materializaram, tendo sido detectados indícios de sobrepreço, superfaturamento, direcionamento da contratação e falta de justificativas pertinentes para a escolha do fornecedor e das obras didáticas selecionadas.

4. Considerando ser necessária a adoção de providências que induzissem a mitigação desses riscos de irregularidades no processo de escolha do fornecedor em contratos de aquisição de livros didáticos, o Tribunal, mediante o Acórdão 2.772/2020-Plenário, proferiu a seguinte determinação:

9.4. determinar ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, no prazo de 180 dias, contados a partir da ciência, elaborem estudos técnicos voltados para formular mecanismos a serem adotados nas aquisições de livros didáticos realizadas por Estados e Municípios com recursos federais, a fim de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coleções e fornecedores, bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias, informando o resultado conclusivo ao Tribunal no mesmo prazo.

5. Inicialmente, ao monitorar o cumprimento da determinação em comento, a então SecexEducação, em instrução à peça 11, verificou que, tanto o Ministério da Educação (MEC) quanto o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), não cumpriram a determinação.

6. Porém, observou que o não atendimento a essa deliberação derivou de um entendimento equivocado do FNDE de que o comando expedido pelo Tribunal teria feito referência à aplicação de forma estrita de recursos do Fundeb, sobre os quais aquela autarquia não deteria competência para ações de fiscalização. Por isso, propôs que a deliberação deveria ser reiterada, porém, dessa vez, na forma de recomendação.

7. Em face dessa proposta, o Tribunal prolatou o Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, em que não só modificou a decisão para a forma de recomendação, mas também a ajustou para deixá-la mais semelhante ao texto das atribuições legais previstas para o MEC no art. 39 da Lei 14.113/2020. O texto final, portanto, foi o seguinte:

9.1.1. recomendar ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 39, incisos I e III, da Lei 14.113/2020, que elaborem orientações técnicas voltadas para apoiar Estados e Municípios nas aquisições de livros didáticos custeadas por recursos do Fundeb, a fim de que esses Entes Públicos possam instituir mecanismos com o objetivo de mitigar os riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coleções e fornecedores,

bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias.

8. Esse aresto também determinou ao MEC e ao FNDE, em seu item 9.2, que avaliassem as possibilidades de implementação da recomendação em tela, apresentando justificativas caso entendessem que tal implementação não fosse viável, conveniente ou oportuno. Por fim, o colegiado assinalou que o monitoramento deveria ter continuidade, apesar da proposta da unidade técnica pelo seu encerramento.

9. Efetuadas as pertinentes comunicações ao FNDE e ao MEC, a unidade técnica produziu duas instruções, uma à peça 25 e outra à peça 46.

10. Na instrução à peça 25, constatou-se que o MEC não se pronunciou em relação à deliberação proferida por meio do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário e que o FNDE apresentou argumentos no sentido de ser inviável a implementação da recomendação emanada no subitem 9.1.1 desse aresto, em razão de caber ao MEC essa incumbência, conforme o art. 39 da Lei 14.113/2020. Em razão disso, a unidade instrutiva fez diligência junto a essa Pasta Ministerial para colher sua manifestação acerca da matéria.

11. Recebida a manifestação do MEC às peças 32-44, verificou-se que o Ministério destacou já ter uma política específica para aquisição de livros didáticos, a saber, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), normatizado pelo Decreto 9.099/2017.

12. De todo modo, afirma que vai elaborar uma cartilha para compartilhar práticas de gestão voltadas à aquisição de livros didáticos às redes de ensino, no sentido de colaborar, mediante assistência técnica, com boas práticas de mitigação de riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coleções e fornecedores, bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias (peça 34).

13. De acordo com o MEC, o documento em tela será apresentado ao Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), bem como à Instância Permanente de Negociação – colegiado legitimado pelo Plano Nacional de Educação como espaço para articulação da política educacional brasileira.

14. A unidade instrutiva, em face desses elementos, destaca, primeiramente, que a elaboração de orientações por parte do MEC para a aquisição de livros didáticos por meio de outros mecanismos que não seja o PNLD pode acabar por induzir os entes federados a adquirirem diretamente esse material, o que acarreta riscos indesejáveis de fragilização do PNLD e de favorecimento a aquisições pulverizadas em todo o território nacional.

15. Porém, considerando que o MEC informou sobre a pretensão de elaborar cartilha com vistas a compartilhar práticas de gestão voltadas a aquisição de livros didáticos, entendeu-se que aquela Pasta manifestou concordância quanto à viabilidade do objeto da recomendação.

16. Dessa maneira, concluiu a AudEducação que a recomendação contida no subitem 9.1.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário está em implementação e que a determinação do item 9.2 do mesmo julgado foi cumprida, haja vista o FNDE e o MEC terem se manifestado acerca da possibilidade ou não de implementar as medidas indicadas na recomendação supracitada. Propõe, em face disso, encerrar o presente monitoramento e apensar os presentes autos ao TC 015.889/2018-1.

17. Feito esse breve relato do caso, passo a decidir.

18. Primeiramente, concordo com a unidade instrutiva quanto ao cumprimento da determinação contida no item 9.2 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário.

19. Quanto ao subitem 9.1.1 desse mesmo julgado, observo que, de fato, o MEC trouxe elementos que indicam a intenção de implementar a recomendação em comento. Portanto, estou de acordo com a unidade instrutiva no sentido de considerá-la como estando em implementação.
20. Entendo a preocupação em evitar o esvaziamento do PNLD. Porém, considero baixa a probabilidade de que a publicação da cartilha mencionada pelo MEC venha a contribuir para esse efeito indesejável. De fato, o próprio MEC não levantou essa questão em sua manifestação.
21. Porém, verifico que o MEC não trouxe dados ou informações indicativas de um eventual prazo para término da elaboração ou publicação da cartilha com orientações aos entes federados.
22. Dessa maneira, considero prematuro o encerramento deste monitoramento. Ainda não há certeza de quando a medida virá a ser efetivamente implementada, tampouco se sabe qual o inteiro teor que a cartilha mencionada pelo MEC terá.
23. Vale destacar que a matéria sobre a qual trata os autos é de alta materialidade e relevância social. Com efeito, minha assessoria levantou que, em 2023, a transferência de recursos federais ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb já atingiu valor superior a R\$ 40 bilhões, de acordo com dados do Portal da Transparência do Governo Federal extraídos em 6/9/2023. A dotação orçamentária atualizada no exercício de 2023 para essa mesma finalidade supera R\$ 68 bilhões.
24. A relevância social fica em relevo quando se observa que a aquisição de livros didáticos pedagogicamente apropriados, com base em adequados mecanismos de gestão e contratação, é passo essencial para as ações voltadas a melhoria da educação pública brasileira, como ficou constatado na fiscalização julgada por meio do Acórdão 2.772/2020-TCU-Plenário.
25. Tendo em mente essa alta materialidade e relevância da matéria em exame, reputo pertinente que o monitoramento tenha continuidade com foco na avaliação da pertinência do teor da cartilha a ser publicada pelo MEC na mitigação dos riscos identificados no TC 015.889/2018-1, bem como em qual prazo aquela Pasta estima publicar esse documento.
26. Para tanto, registro, desde logo, autorização para a unidade instrutiva realizar as medidas saneadoras que entender convenientes, a exemplo de diligências acerca das estimativas de prazo para publicação da cartilha e inspeções para avaliar seu conteúdo.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de setembro de 2023.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1920/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.400/2021-1.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Monitoramento da determinação contida no item 9.4 do Acórdão 2772/2020-TCU-Plenário, proferido no TC 015.889/2018-1, processo de solicitação do Congresso Nacional formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 140/2017, de autoria do Deputado Expedito Netto, posteriormente modificada para recomendação no item 9.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. considerar em implementação a recomendação contida no subitem 9.1.1 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário, em face da manifestação do Ministério da Educação acerca da pretensão em publicar cartilha com orientações para a aquisição de livros didáticos pelos entes federados com boas práticas de mitigação de riscos de elevação ou engessamento de preços, de direcionamento a determinados títulos/coligações e fornecedores, bem como de aquisições desvinculadas das efetivas necessidades pedagógicas, ante a exclusividade de comercialização, inclusive relativa, atribuída pelas editoras a determinadas distribuidoras e livrarias;

9.2. considerar cumprida a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 216/2022-TCU-Plenário;

9.3. dar continuidade ao presente monitoramento;

9.4. autorizar a AudEducação a efetivar as medidas saneadoras que entender convenientes, a exemplo de diligências acerca do prazo estimado para efetivação das medidas mencionadas pelo Ministério da Educação em sua manifestação e inspeção para avaliar sua pertinência frente aos riscos identificados no TC 015.889/2018-1; e

9.5. enviar cópia desta deliberação ao Ministério da Educação, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

10. Ata nº 38/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/9/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1920-38/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.807/2023-GABPRES

Processo: 012.400/2021-1

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 05/10/2023

(Assinado eletronicamente)

Maria de Fátima Silveira Borges

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.