O controle das transferências voluntárias na educação pelo Tribunal de Contas da União (TCU)

Relatório de Pesquisa do Observatório do TCU (FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp)

Abril, 2023

FGV DIREITO SP
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

INSTITUTO UNIBANCO

Itaú Social

sbdp
sociedade brasileira de direito público

André Rosilho
Camila Castro Neves
Francesca Mariutti
Jolivê Alves da Rocha Filho
Marco Antonio Silva Costa
Maria Eduarda Campos
Mariana Vilella
Vitória Costa Damasceno
Yasser Reis Gabriel

O controle das transferências voluntárias na educação pelo Tribunal de Contas da União (TCU)

Relatório de Pesquisa do Observatório do TCU apresentado à Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV Direito SP).

Abril, 2023

FICHA TÉCNICA

Realização

A pesquisa foi realizada pelo Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público (sbdp), com o apoio da Fundação Getulio Vargas, do Instituto Unibanco e do Itaú Social

Equipe de pesquisa: FGV Direito SP
Líder de pesquisa: André Rosilho
Coordenadora da pesquisa: Mariana Vilella
Pesquisadores:
Camila Castro Neves
Francesca Mariutti
Jolivê Alves da Rocha Filho
Marco Antonio Silva Costa
Maria Eduarda Campos
Vitória Costa Damasceno
Yasser Reis Gabriel

Ficha Técnica da Publicação

Pesquisa e textos: Equipe FGV Direito SP
Revisão de textos: Márcia Maria Rodrigues Uchôa
Projeto gráfico, diagramação e capa: Rafael Castro

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1 - Formas de realização das transferências obrigatórias 15
Quadro 2 - Instrumentos para realização de transferências voluntárias 19
Quadro 3 - Passo a passo para operacionalizar as transferências voluntárias 20
Quadro 4 - Pressupostos para instauração de TCE 23
Quadro 5 - Programas de educação criados por meio de lei 28
Quadro 6 - Programas de educação criados por outros instrumentos 29
Quadro 7 - Regras sobre o controle aplicável aos programas de transferência legal 33

Figura 1 - Destinatários dos Recursos 42
Figura 2 – Unidade Federativa dos municípios destinatários dos recursos 44
Figura 3 - Número de transferências por objeto 52
Figura 4 - Irregularidades identificadas 54
Figura 5 - Sanções aplicadas 59

Lista de siglas e abreviaturas

CGU	Controladoria-Geral da União
FNDE	Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IPI	Imposto sobre a Produção Industrial
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LOTCU	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Ações Articuladas
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PDDE	Programa Dinheiro Direto da Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
Peja	Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnate	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
ProInfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Secex	Secretaria de Controle Externo (TCU)
Siconv	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
Simec	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
Sinav	Sistema Nacional de Avaliação
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União

Lista de normas

Decreto n.º 6.170/2007	Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.
Decreto n.º 7.507/2011	Dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios.
Decreto n.º 1.232/1994	Dispõe sobre os recursos do Fundo Nacional de Saúde.
Decreto n.º 1.651/1995	Regulamenta o Sistema Nacional de Auditoria no âmbito do Sistema Único de Saúde.
Lei n.º 10.880/2004	Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja) e dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado (PBA).
Lei n.º 11.947/2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) aos alunos da educação básica.
Lei n.º 12.513/2011	Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).
Lei n.º 12.695/2012	Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR).
Lei n.º 5.537/1968	Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (Indep), atualmente denominado de Fundeb.
Lei n.º 11.494/2007	Regulamenta o Fundeb.
Lei n.º 14.113/2020	Regulamenta o Fundeb.
Lei n.º 8.443/1992	Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.
Lei Complementar n.º 101/2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
Portaria Interministerial n.º 424/2016	Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto n.º 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

Portaria FNDE/MEC n.º 434/2016	Institui procedimentos para controle e atendimento das diligências e demandas de informações originárias dos órgãos de controle.
Resolução/CD/FNDE n.º 14/2012	Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Sumário

1 O PROBLEMA DE PESQUISA **10**
2 O OBSERVATÓRIO DO TCU **12**
3 AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FEDERAIS **13**
3.1 As transferências obrigatórias (constitucionais ou legais) 13
3.2 As transferências voluntárias (ou discricionárias) 17
4 AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA **26**
4.1 Quais são os tipos transferências na educação? 26
4.2 Quem controla cada espécie de transferência? 32
5 MÉTODO DE PESQUISA **38**
6 AS DECISÕES DO TCU NO CONTROLE DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NA EDUCAÇÃO **39**
6.1 Os tipos de transferências analisadas pelo TCU 39
6.2 Os destinatários dos recursos 41
6.3 O gestor que responde pelas contas analisadas 45
6.4 Quais são os objetos das transferências voluntárias submetidas ao controle? 51
6.5 Quais as irregularidades apontadas? 53
6.6 Quais sanções foram aplicadas aos gestores? 59
6.7 A classificação das transferências pelo TCU e seu impacto no controle 60
6.8 O TCU justifica sua competência para o julgamento dos casos? 63
6.9 É possível extrair algum diagnóstico quanto à capacidade da gestão pública a partir das decisões? 65
CONCLUSÕES **68**
REFERÊNCIAS **72**

1. O PROBLEMA DE PESQUISA

A pesquisa investiga como o Tribunal de Contas da União (TCU) controla as transferências voluntárias da União para estados e municípios, no âmbito de programas, políticas e ações para a educação básica. O objetivo foi identificar qual tem sido o olhar e o alcance do controle de contas federal em relação a essas transferências e em que medida gestores locais vêm sendo responsabilizados pelo TCU na gestão de recursos federais para a educação.

Considerando que as transferências voluntárias envolvem, em tese, recursos de titularidade da União e decorrem de sua liberalidade, a competência do TCU para fiscalizar o recurso seria inequívoca, com base no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal[1]. A dúvida que surge é: como o Tribunal controla esse recurso na prática? O TCU se limita a exigir do estado ou município beneficiário do recurso uma prestação de contas, ou ele desce para a execução do recurso para avaliar, por exemplo, a qualidade da comida contratada pelo município, o sobrepreço da obra e a responsabilidade do ordenador de despesa local? O TCU direciona seu controle para a atuação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na gestão das transferências ou assume o papel de olhar diretamente a execução das despesas em cada transferência?

A educação é um campo propício ao estudo do tema do controle das transferências voluntárias. Casos concretos sugerem que o TCU não apenas tem exercido controle específico da execução dos recursos, como tem feito interpretação abrangente do próprio conceito de transferências voluntárias na educação, tratando-as como sinônimo de transferências com algum tipo de condicionante ou obrigação do ente que recebe o recurso, o que englobaria a maior parte das transferências no setor, incluindo programas legais que organizam transferências recorrentes para merenda ou transporte escolar.

Partimos da hipótese de que o art. 71, VI, da Constituição Federal, que trata da fiscalização de recursos repassados pela União[2], vem sendo aplicado de modo a permitir o controle abrangente e direto, pelo próprio TCU, de despesas realizadas por gestores estaduais ou municipais. Por um lado, como se trata de recursos da União, parece fazer sentido a aferição centralizada da execução da política. De outro, seria estranho o TCU se transformar em tribunal de contas nacional, julgando a aplicação de recursos federais por ordenadores de despesa em cada estado e município.

A preocupação se reforça pelo fato de que, na educação, as transferências da União correspondem a percentual importante do orçamento dos entes subnacionais, especialmente no caso de municípios. Se o TCU controla não apenas a realização das transferências, mas a execução detalha-

1 Art. 70, *caput*, e parágrafo único, da Constituição Federal: "A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)".

2 Art. 71, *caput* e VI, da Constituição Federal: "O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município".

da de despesas, no limite, ele pode controlar grande parte do orçamento dos entes federativos nesta área, ainda que se trate de um tribunal federal.

Diante da complexidade das transferências de recursos nesse campo, também importa explicar as espécies de transferências no setor e o que eles preveem sobre prestação de contas e competências dos órgãos controladores.

Partindo dessas reflexões, a pesquisa pretende contribuir com a sistematização do cenário do controle dos recursos federais da educação transferidos aos entes subnacionais, atentando-se mais precisamente ao controle das transferências voluntárias, para explicar como o TCU se comporta na análise destes casos e, ao fim, contribuir com um diagnóstico sobre os principais desafios do controle de recursos federais aplicados na educação básica.

2. O OBSERVATÓRIO DO TCU

A pesquisa realiza-se no âmbito do Observatório do TCU. Esse é um grupo de pesquisa permanente do Grupo Público da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV Direito SP)[3], em parceria com a Sociedade Brasileira de Direito Público (sbdp)[4], cujo objetivo geral é acompanhar os julgamentos do TCU e produzir informações sobre a sua atuação. O Observatório do TCU é composto por professores, doutores, mestres e alunos de pós-graduação em Direito, sob a coordenação de André Rosilho, professor do mestrado profissional e da pós-graduação *lato sensu* da FGV Direito SP.

Em 2018, o Observatório do TCU elaborou um balanço crítico sobre grandes julgados do Tribunal proferidos ao longo do ano. O estudo foi dividido em quatro eixos temáticos: (i) aquisição de bens e serviços; (ii) desestatizações; (iii) sanções; e (iv) possibilidades e limites de controle pelo TCU.

Em 2019, o Observatório do TCU intensificou suas atividades, abriu novas frentes de trabalho e sua equipe de pesquisadores cresceu. Passou a publicar semanalmente, no portal JOTA, artigos condensando análises sobre as principais e recentes decisões do TCU[5]. Também em 2019, produziu, em parceria com a WWF-Brasil, estudo sobre a atuação do TCU em matéria ambiental.

Em 2020, o Observatório do TCU, sob a coordenação de Carlos Ari Sundfeld e André Rosilho, organizou o livro "Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade", publicado pela editora Almedina. O livro contém estudos sobre o funcionamento do TCU e sua jurisprudência.

Em 2021, em parceria com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), produziu o relatório "Aplicação dos novos dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas da União". Nesta pesquisa, foram mapeadas as decisões proferidas pelo TCU que aplicaram a Lei n.º 13.655/2018 desde sua entrada em vigor, em maio de 2018, até junho de 2020. O objetivo do trabalho foi compreender a visão da Corte de Contas sobre os novos dispositivos da LINDB, introduzidos com o propósito de aumentar a segurança jurídica na gestão pública.

Em 2023, o Observatório do TCU organizou o livro "Direito Administrativo e Controle de Contas", publicado pela editora Fórum, contendo artigos selecionados da Coluna Controle Público, no site JOTA.

O Observatório do TCU compartilha e discute os resultados de suas pesquisas empíricas com diferentes atores, inclusive com o próprio TCU, seus ministros e auditores, e tem se comprometido publicamente com um debate de qualidade acerca da criação e interpretação do direito público brasileiro pelos órgãos de controle.

3 Página do Grupo Público no portal da FGV Direito SP: https://direitosp.fgv.br/grupos/grupo-publico.

4 Portal da SBDP: http://www.sbdp.org.br/.

5 Página da Coluna Controle Público, no JOTA: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico.

3. AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FEDERAIS

Nestes primeiros tópicos, procuramos situar as transferências voluntárias em uma explicação mais ampla sobre os tipos de transferências de recursos da União para estados e municípios. Este panorama geral será importante para a compreensão das especificidades das transferências no âmbito da educação e suas consequências no controle de contas.

As transferências de recursos federais consistem em transferências realizadas pela União para estados, municípios e Distrito Federal, e, em alguns casos, para entidades sem fins lucrativos. O objetivo é financiar políticas públicas e serviços essenciais nas áreas de educação, saúde, assistência social e outras. As transferências podem ser tanto de natureza obrigatória quanto voluntária ou discricionária[6].

3.1 As transferências obrigatórias (constitucionais ou legais)

As transferências obrigatórias são subdivididas em transferências constitucionais e legais, conforme a sua previsão normativa de origem.

As transferências obrigatórias de caráter constitucional envolvem parcelas de receitas arrecadadas pela União que devem ser repassadas aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal por determinação da Constituição Federal.

As principais transferências obrigatórias de caráter constitucional são os denominados Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), constituídos de parcelas arrecadadas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre a Produção Industrial (IPI)[7].

Também são exemplos de transferências constitucionais, a transferência de recursos no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que centraliza parcela de tributos arrecadados por todas as esferas de governo para aplicação na educação básica. O Fundeb ainda recebe os recursos da chamada Com-

6 Essa forma de classificação pode ser encontrada em: Dallaverde (2016, p. 122); Cavalcanti; Oliveira (2014, p. 4); Secretaria do Tesouro Nacional (2015, p. 2); Secretaria do Tesouro Nacional (2016, p. 7-8).

7 Art. 159, I, II e III, da Constituição Federal: "A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento) [...]
II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.
III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo [...]".

plementação da União, via orçamento do Ministério da Educação[8 9].

As transferências obrigatórias de caráter constitucional são incondicionais, ou seja, os entes beneficiários não precisam cumprir qualquer condição para recebê-las. Elas não exigem contrapartida financeira ou de outra natureza por parte dos beneficiários e não podem ser contingenciadas nas leis orçamentárias[10]. Ademais, os recursos relacionados a transferências obrigatórias de caráter constitucional, como regra geral, não podem ser retidos[11]. Como exceção, a Constituição Federal permite que a União condicione a entrega desses recursos à regularização de débitos do ente federativo junto ao Governo Federal e suas autarquias (por exemplo, dívidas com o INSS, inscrição na dívida ativa pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional), assim como ao atendimento do gasto mínimo em ações e serviços públicos de saúde[12].

As transferências obrigatórias de caráter legal, por sua vez, consistem em parcelas das receitas federais arrecadadas pela União e repassadas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios por força de lei. A legislação que regula esses casos determina a periodicidade e a forma através da qual a transferência deve ser realizada, como os recursos devem ser aplicados pelo beneficiário e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas.

Entre as principais transferências obrigatórias de caráter legal, estão o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (Lei n.º 11.947/2009), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja) (Lei n.º 10.880/2004), todos relativos ao setor de educação. Normalmente são transferências que ocorrem regularmente, conforme

8 Secretaria do Tesouro Nacional (2020). Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios/transferencias-constitucionais-e-legais. Acesso em: 12 abr. 2023.

9 Art. 212-A, I, II e III, da Constituição Federal: "Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:
I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil;
II - os fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do caput do art. 155, o inciso II do caput do art. 157, os incisos II, III e IV do caput do art. 158 e as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição;
III - os recursos referidos no inciso II do caput deste artigo serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição, observadas as ponderações referidas na alínea "a" do inciso X do caput e no § 2º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) [...]".

10 Secretaria do Tesouro Nacional (2016, p. 8). Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:4540. Acesso em: 12 abr. 2023.

11 Art. 160, *caput*, da Constituição Federal: "É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos".

12 Art. 160, § 1º, I e II, da Constituição Federal: "A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos: I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias; [...] II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III".
Art. 198, § 2º, II e III, da Constituição Federal: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, *em ações e serviços públicos de saúde* recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: [...] II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; [...] III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º".

periodicidade disposta em lei.

As transferências obrigatórias de caráter legal podem ser incondicionais ou não, dependendo das regras definidas na legislação específica de cada setor, programa ou política pública. Da mesma forma que as transferências obrigatórias de caráter constitucional, elas não exigem contrapartida financeira do beneficiário (o ente receptor não é obrigado a complementar os recursos recebidos)[13] e seus recursos não podem ser contingenciados nas leis orçamentárias. Por fim, os recursos transferidos podem ser retidos de acordo com as regras das normas aplicáveis em cada caso.

A literatura especializada aponta que as transferências obrigatórias de caráter constitucional podem ser realizadas de três formas principais: (i) arrecadação e retenção, por estados e municípios, de tributo federal; (ii) participação no produto da arrecadação de tributo federal, feita pela União; e (iii) participação de entes subnacionais em fundos federais[14]. O quadro abaixo traz exemplos de cada uma dessas formas de transferência:

Quadro 1 – Formas de realização das transferências obrigatórias

Forma de transferência	Exemplos
Arrecadação e retenção, por estados e municípios, de tributo federal	Produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos pelos estados, Distrito Federal e municípios, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem, a qualquer título, a seus servidores (arts. 157, I, e 158, I, da Constituição Federal).
Participação no produto da arrecadação de tributo federal, feita pela União	Destinação de 10% da arrecadação do IPI ao estado de origem, na proporção do valor das respectivas exportações de produtos industrializados (art. 159, II, da Constituição Federal), e a destinação de 50% do produto da arrecadação do ITR aos municípios onde se situem os imóveis respectivos (art. 158, II).

13 A contrapartida consiste na parcela de recursos a serem despendidos pelo ente federado beneficiário como contribuição para a consecução do objeto do objeto pactuado com a União. De acordo com o art. 7° do Decreto Federal nº 6.170/2007, aplicável somente às transferências de caráter voluntário, "*a contrapartida do convenente poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, de bens e serviços, desde que economicamente mensuráveis*". A contrapartida, portanto, não se confunde com condicionantes ou obrigações gerais do beneficiário decorrentes do recebimento de recursos federais.

14 Bercovici (2003, p. 163).

Participação de entes subnacionais em fundos federais	Instrumento de descentralização de recursos disciplinado em leis específicas que se caracteriza pela transferência direta de recursos provenientes de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. Exemplos de fundos que operam essa modalidade de transferência são o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) e o Fundo Nacional de Saúde (FNS) [15].

Fonte: Elaboração própria.

No tocante ao controle incidente sobre as transferências obrigatórias (constitucionais ou legais), parcela da literatura especializada aponta que os órgãos de controle da esfera federativa beneficiária (local que recebe os recursos) seriam competentes para fiscalizar a aplicação dos recursos, como as controladorias e os tribunais de contas dos estados e, quando houver, dos municípios. Essa afirmação é feita com base no argumento de que, ao ingressarem nos cofres estaduais, municipais ou do Distrito Federal, os recursos tornam-se próprios, desvinculados de qualquer obrigação específica em relação à União[16].

Essa lógica de controle, no entanto, não é observada de maneira uniforme em publicações da Secretaria do Tesouro Nacional que visam a fornecer informações sobre recursos financeiros transferidos a outros entes federados pela União, tampouco na legislação.

Em 2023, a Secretaria do Tesouro Nacional publicou o guia "*O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União*", relativo ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Observou que embora os órgãos de controle da esfera do ente federado beneficiário sejam responsáveis por fiscalizar e aplicar medidas corretivas nos casos de desvios na utilização de recursos, "*nos casos em que o dinheiro é de origem da União, agregam-se controles federais*", entrando em cena a Controladoria-Geral da União (CGU), o TCU e o Ministério Público Federal, no que lhe couber[17]. Vale ressaltar que o guia não esclarece o que entende por dinheiro de origem da União e se haveria outro tipo de origem, considerando que o guia trata de

15 Com relação às transferências realizadas por meio de fundos, a dinâmica prevista pela legislação do setor de saúde pode servir de exemplo. A Emenda Constitucional n.º 29/2000 assegurou o financiamento das ações e serviços públicos de saúde e estabeleceu que as três esferas de governo devem aportar anualmente recursos mínimos provenientes da aplicação de percentuais de suas respectivas receitas para estes fins. O Decreto n.º 1.232/1994 estabeleceu as condições e as formas para viabilizar esses repasses no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). De acordo com o Decreto n.º 1.232/1994, os recursos do Orçamento da Seguridade Social alocados ao FNS e destinados à cobertura dos serviços e ações de saúde a serem implementados pelos outros entes federados serão transferidos para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal, independentemente de convênio ou instrumento congênere.

16 Louzada (2012, p. 125).

17 "Considerando a esfera cabível (estadual, distrital ou municipal), os órgãos responsáveis por fiscalizar e aplicar medidas corretivas e punitivas apropriadas nos casos de desvios na utilização dos recursos são: • Controle Interno Estadual ou Municipal (quando houver); • Tribunal de Contas Estadual (ou Municipal, quando houver); • Ministério Público Estadual; • Legislativo Estadual ou Municipal. Nos casos em que o dinheiro é de origem da União, agregam-se controles adicionais para as transferências vinculadas, entrando em cena órgãos federais de controle: • Controladoria Geral da União – CGU; • Tribunal de Contas da União – TCU; • Ministério Público da União; • Congresso Nacional" (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2023a, p. 7-8).

trasferências federais. O fato chama atenção haja vista que toda e qualquer transferência da União, obrigatória ou não, tem, por definição, origem na União.

A título de exemplo, na legislação do setor de saúde, o Decreto n.º 1.651/1995, que regulamenta o Sistema Nacional de Auditoria no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), de um lado, estabelece que a comprovação da aplicação de recursos transferidos aos estados e aos municípios deve ser feita para o tribunal de contas "*a que estiver jurisdicionado o órgão executor*"[18]. De outro lado, o Decreto n.º 1.232/1994, que trata das condições e da forma de transferência de recursos do FNS para fundos estaduais, municipais ou do Distrito Federal, dispõe que os recursos serão fiscalizados pelo respectivo Conselho de Saúde, "*sem prejuízo da fiscalização exercida pelos órgãos do sistema de Controle Interno do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União*"[19], possibilitando uma sobreposição de controles.

3.2 As transferências voluntárias (ou discricionárias)

As transferências voluntárias são definidas pelo art. 25, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar n.º 101/2000, como a entrega de recursos financeiros da União a outro ente da federação ou a organizações da sociedade civil, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorram de determinação constitucional, legal ou que sejam destinados ao Sistema Único de Saúde[20 21].

Essa modalidade de transferência foi criada em razão da abrangência, complexidade e extensão geográfica das demandas da população brasileira por serviços públicos. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, essa circunstância teria feito o governo federal formular instrumentos descentralizadores das ações públicas, voltados para programas ou iniciativas determinadas[22].

A realização de transferências voluntárias também é justificada pela ausência ou limitação de recursos financeiros, estrutura administrativa e quantidade de pessoal para executar determinadas

18 Art. 6º, I e II, do Decreto n.º 1.651/1995: "A comprovação da aplicação de recursos transferidos aos Estados e aos Municípios far-se-á: I - para o Ministério da Saúde, mediante: a) prestação de contas e relatório de gestão, se vinculados a convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento congênere, celebrados para a execução de programas e projetos específicos; b) relatório de gestão, aprovado pelo respectivo Conselho de Saúde, se repassados diretamente do Fundo Nacional de Saúde para os fundos estaduais e municipais de saúde; II - para o Tribunal de Contas. a que estiver jurisdicionado o órgão executor, no caso da alínea b do inciso anterior, ou se destinados a pagamento contra a apresentação de fatura pela execução, em unidades próprias ou em instituições privadas, de ações e serviços de saúde. remunerados de acordo com os valores de procedimentos fixados em tabela aprovada pela respectiva direção do SUS, de acordo com as normas estabelecidas".

19 Art. 3º do Decreto n.º 1.232/1994: "Os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde serão movimentados, em cada esfera de governo, sob a fiscalização do respectivo Conselho de Saúde, sem prejuízo da fiscalização exercida pelos órgãos do sistema de Controle Interno do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União".

20 Art. 25, *caput*, da LRF: "Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde".

21 De acordo com o "Glossário Transparência da CGU", as transferências voluntárias são "(...) os repasses de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. A operacionalização dessas transferências é, em regra, viabilizada por meio de convênios ou contrato de repasses" (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, s.d.).

22 Secretaria do Tesouro Nacional (2016, p. 8). Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:4540. Acesso em: 12 abr. 2023.

ações públicas de interesse mútuo do concedente e do beneficiário; pela existência de outros entes federados ou organizações da sociedade civil melhor preparados para prestarem determinados serviços públicos; e pela necessidade de otimização do emprego de recursos públicos.[23]

As transferências voluntárias são caracterizadas por sempre serem condicionadas, ou seja, os beneficiários precisam cumprir algum tipo de formalidade ou exigência para recebê-las. Diferentemente das transferências obrigatórias (constitucionais ou legais), os recursos decorrentes de transferências voluntárias podem ser retidos de acordo com as regras do instrumento jurídico celebrado entre as partes, e as leis orçamentárias da União, estados, municípios e Distrito Federal podem contingenciar seus recursos.[24]

Em geral, as transferências voluntárias exigem contrapartida e requerem a elaboração de um projeto por parte do beneficiário[25]. De acordo com o Decreto Federal n.º 6.170/2007, "*a contrapartida do convenente poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, de bens e serviços, desde que economicamente mensuráveis*", calculados sobre o valor total do objeto[26].

A realização das transferências voluntárias estão sujeitas às exigências previstas nas leis de diretrizes orçamentárias e no §1º do art. 25 da LRF, incluindo, por exemplo, a existência de dotação específica (art. 25, §1º) e a comprovação, por parte do beneficiário, da regularidade quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos, do cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde e da previsão orçamentária de contrapartida (art. 25, §1º, IV, "a", "b" e "d" da LRF).

As transferências voluntárias são realizadas por meio de dois instrumentos principais: os *convênios* e os *contratos de repasse*. No primeiro caso, o próprio ente federado administra os recursos e, no segundo, um agente financeiro intermedia a relação jurídica firmada entre as partes. Ambos os instrumentos são regulamentados pelo Decreto Federal n.º 6.170/2007 e pela Portaria Interministerial n.º 424/2016 e as situações específicas nas quais se aplicam cada um deles são regidas pela legislação específica de cada setor.

23 "Adicionalmente, outros motivos justificam os Governos (de qualquer uma das três esferas) praticarem as transferências discricionárias: a) Ausência ou limitação de recursos financeiros, estrutura administrativa, quantidade de pessoal ou de pessoal capacitado para executar determinadas ações públicas de interesse mútuo da concedente e do beneficiário; b) Existência de outros Entes Federativos ou Organizações da Sociedade Civil melhor preparadas para prestarem determinados serviços públicos; c) Otimização do emprego de recursos públicos por meio da delegação de certas ações públicas a outros Entes Federativos ou Organizações da Sociedade Civil" (Ibidem).

24 "Algumas características relevantes das transferências discricionárias: a) Elas são condicionais, ou seja, as instituições beneficiárias precisam cumprir algum tipo de formalidade ou exigência para recebê-las; b) Regra geral, elas exigem contrapartida de recursos do beneficiário (exceto as por delegação); c) Regra geral, elas requerem a elaboração de um projeto por parte do beneficiário, que o submete à aprovação da concedente; d) A sua concessão segue um processo decisório no qual a instituição concedente, em algum momento, exerce seu poder discricionário; e) Seus recursos podem ser retidos de acordo com os ditames do instrumento jurídico celebrado entre as partes; f) As Leis Orçamentárias da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios podem contingenciar seus recursos. Cabe enfatizar que, quando se trata de repasses de recursos entre Entes Federativos, deve haver nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais previsão quanto aos mesmos: nas LOAs das concedentes a fixação das despesas correspondentes e, para os beneficiários, a devida estimativa das receitas" (Ibidem).

25 Dallaverde (2016, p. 155).

26 Art. 18 da Portaria Interministerial n.º 424/2016: "A contrapartida será calculada sobre o valor total do objeto e, se financeira, deverá: I - ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, podendo haver antecipação de parcelas, inteiras ou parte, a critério do convenente; ou II - ser depositada na conta bancária específica do contrato de repasse após o desbloqueio dos recursos pela mandatária e previamente ao pagamento dos fornecedores ou prestadores de serviços [...]".

O quadro a seguir expõe o conceito de convênio e contrato de repasse segundo a legislação federal:

Quadro 2 - Instrumentos para realização de transferências voluntárias

Instrumento	Previsão normativa
Convênio	"Acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade,
Contrato de repasse (art. 1º, §2º, do Decreto Federal	"Instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União".

Fonte: Elaboração própria.

A operacionalização das transferências voluntárias segue procedimento previsto pelo Decreto Federal n.º 6.170/2007 e pela Portaria Interministerial n.º 424/2016. Desde 2008, elas são realizadas por meio do Sistema de Transferências Voluntárias da União (Siconv)[27], que veio para suprir irregularidades verificadas na prática dessas transferências, especialmente relacionadas à má execução e à falta de transparência na prestação de contas sobre os recursos repassados[28]. Em geral, o processo conta com as seguintes etapas:

27 Art. 13, *caput*, do Decreto Federal nº 6.170/2007: "Art. 13. A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no SICONV, que será aberto ao público, via rede mundial de computadores - Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios".

28 Dallaverde (2016, p. 124).

Quadro 3 - Passo a passo para operacionalizar as transferências voluntárias

Etapa	Responsáveis pela condução
1. Divulgação de programas	A União pode divulgar no Siconv, por meio de chamamentos públicos, uma relação de programas envolvendo a transferência voluntária de recursos. O chamamento é obrigatório no caso da descentralização de recursos para entidades sem fins lucrativos, salvo para transferências do Ministério da Saúde destinadas a serviços de saúde integrantes do SUS[29]. A União deve descrever os programas a serem executados e os critérios objetivos para a seleção do beneficiário[30].
2. Manifestação de interesse e apresentação de proposta de trabalho	O interessado em efetivar ações relativas aos programas divulgados pela União deve se inscrever no Siconv e apresentar sua proposta de trabalho. A proposta deverá conter um conteúdo mínimo, que inclui: (i) descrição do objeto a ser executado; (ii) justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal, e a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperado; (iii) estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou mandatária e a contrapartida prevista para o proponente; (iv) informações relativas à capacidade técnica e gerencial para execução do objeto[31].

29 Art. 8º, §2º, da Portaria Interministerial n.º 424/2016: "É obrigatória a realização prévia de chamamento público para a celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos, salvo para transferências do Ministério da Saúde destinadas a serviços de saúde integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS".

30 Art. 8º, I e II, da Portaria Interministerial n.º 424/2016: "Para a celebração dos instrumentos regulados por esta Portaria, o órgão ou entidade da Administração Pública Federal, com vista a selecionar projetos e órgãos, entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos que tornem mais eficaz a execução do objeto, poderá realizar chamamento público no SICONV, que deverá conter, no mínimo: I - a descrição dos programas a serem executados de forma descentralizada; e II - os critérios objetivos para a seleção do convenente, com base nas diretrizes e nos objetivos dos respectivos programas".

31 Art. 16 da Portaria Interministerial n.º 424/2016: "O proponente cadastrado manifestará seu interesse em celebrar os instrumentos regulados por esta Portaria mediante apresentação de proposta de trabalho no SICONV, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no Sistema, que conterá, no mínimo: I - descrição do objeto a ser executado; II - justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal, e a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados; III - estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou mandatária e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos, na forma estabelecida em lei; IV - previsão de prazo para a execução; e V - informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto. Parágrafo único. A descrição do objeto deverá ser realizada de forma concisa, se possível padronizada, e deverá estar em conformidade com os objetivos e diretrizes do programa que irá recepcionar a proposta de trabalho".

3. Análise e aceite de propostas	A União recebe as propostas por intermédio do Siconv e realiza sua avaliação. Os critérios de análise incluem o atendimento aos requisitos previstos na legislação pelo beneficiário, bem como envolve questões de conveniência e oportunidade da União. No caso de aceitação, a União realiza o pré-empenho, que será vinculado à proposta apresentada[32].
4. Formalização do instrumento	Escolhidas as propostas, as partes formalizam o instrumento de repasse. O documento deverá conter um conteúdo mínimo, incluindo o objeto e seus elementos característicos; as obrigações das partes; a contrapartida; a vigência; a prerrogativa do órgão ou entidade transferidor dos recursos financeiros assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto; o livre acesso dos servidores do órgão ou entidade pública concedente, os do controle interno do Poder Executivo Federal, bem como do TCU aos processos, documentos, informações referentes à transferência[33].
5. Execução	O beneficiário poderá celebrar contratos com terceiros para a execução do objeto pactuado, observando, no que couber, as regras da Lei n.º 8.666/1993, Lei n.º 14.133/2021 e demais normas federais, estaduais e municipais pertinentes ao assunto[34]. A execução será acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o convenente pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do instrumento[35].

32 Art. 17 da Portaria Interministerial n.º 424/2016: "O concedente analisará a proposta de trabalho e: I - no caso da aceitação: a) realizará o pré-empenho, que será vinculado à proposta e só poderá ser alterado por intermédio do SICONV; e b) solicitará ao proponente a inclusão do plano de trabalho no SICONV. II - no caso de recusa: a) registrará o indeferimento no SICONV; e b) comunicará ao proponente o indeferimento da proposta".

33 Art. 26 da Portaria Interministerial n.º 424/2016: "São cláusulas necessárias nos instrumentos regulados por esta Portaria as que estabeleçam: I - o objeto e seus elementos característicos, em consonância com o plano de trabalho, que integrará o termo celebrado independentemente de transcrição; II - as obrigações de cada um dos partícipes; III - a contrapartida, observados os ditames previstos no art. 18, desta Portaria [...]".

34 Art. 49 da Portaria Interministerial n.º 424/2016: "Os órgãos e entidades públicas que receberem recursos da União por meio dos instrumentos regulamentados por esta Portaria devem observar as disposições contidas na Lei n.º 8.666, de 1993, na Lei n.º 14.133, de 2021, na Lei n.º 10.520, de 17 de junho de 2002, e demais normas federais, estaduais e municipais pertinentes ao assunto, quando da contratação de terceiros".

35 Art. 53 da Portaria Interministerial n.º 424/2016: "A execução será acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o convenente pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do instrumento. § 1º Os agentes que fizerem parte do ciclo de transferência de recursos são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos que praticarem no acompanhamento e fiscalização da execução do instrumento, não cabendo a responsabilização do concedente por inconformidades ou irregularidades praticadas pelos convenentes, salvo nos casos em que as falhas decorrerem de omissão de responsabilidade atribuída ao concedente. § 2º Os processos, documentos ou informações referentes à execução de instrumento não poderão ser sonegados aos servidores do órgão ou entidade pública concedente e dos órgãos de controle interno do Poder Executivo Federal e externo da União. § 3º Aquele que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação do concedente e dos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo Federal, no desempenho de suas funções institucionais relativas ao acompanhamento e fiscalização dos recursos federais transferidos, ficará sujeito à responsabilização administrativa, civil e penal".

6. Prestações de contas	O beneficiário fica obrigado a prestar conta do uso dos recursos à União durante todo o período de execução do instrumento, de modo a demonstrar os resultados e a permitir a avaliação da execução do objeto e o alcance das metas estipuladas. O prazo para apresentação da prestação de contas final é de até 60 dias após o encerramento da vigência do instrumento ou a conclusão da execução do objeto[36].
7. Tomada de Contas Especial, em alguns casos	A análise da prestação de contas deverá ser realizada até um ano (prorrogável) contado da data de recebimento e poderá resultar em aprovação; aprovação com ressalvas, quando evidenciada impropriedade ou outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário; ou rejeição com a determinação da imediata instauração de tomada de contas especial.[37] Além da TCE, a rejeição das contas acarreta registro de restrição na Plataforma +Brasil e no Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), impedindo a concessão de novas transferências. O convenente dispõe, ainda, do prazo de 45 dias, antes do registro da inadimplência, para saneamento da rejeição das contas, inclusive recolhimento do débito apontado.

Fonte: Elaboração própria, com base em Secretaria do Tesouro Nacional (2016, p. 9); Decreto Federal n.º 6.170/2007 e pela Portaria Interministerial n.º 424/2016.

Com relação à última etapa exposta no quadro, a Tomada de Contas Especial (TCE) é o processo administrativo, com rito próprio, formalizado com os objetivos de apurar a responsabilidade por danos causados aos cofres públicos e obter o ressarcimento. Trata-se de medida de exceção, pois só deve ser instaurada após esgotadas as medidas adotadas pela autoridade administrativa competente do órgão ou da entidade repassadora dos recursos federais para a regularização da irregularidade ou reparação do dano[38].

36 Art. 59, I, II e III, da Portaria Interministerial n.º 424/2016: "O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o seguinte: I - a prestação de contas inicia-se concomitantemente com a liberação da primeira parcela dos recursos financeiros que deverá ser registrada pelo concedente no SICONV; II - o registro e a verificação da conformidade financeira, parte integrante do processo de prestação de contas, deverão ser realizados durante todo o período de execução do instrumento, conforme disposto no art. 56 desta Portaria; III- o prazo para apresentação da prestação de contas final será de até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro [...]".

37 Art. 64 da Portaria Interministerial n.º 424/2016: "A autoridade competente do concedente ou a mandatária terá o prazo de um ano, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento no parecer técnico expedido pelas áreas competentes. § 1º O prazo de análise previsto no caput poderá ser prorrogado no máximo por igual período, desde que devidamente justificado. § 2º A análise da prestação de contas pelo concedente ou pela mandatária poderá resultar em: I - aprovação; II - aprovação com ressalvas, quando evidenciada impropriedade ou outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário; ou III - rejeição com a determinação da imediata instauração de tomada de contas especial".

38 TCU (2022, p. 143).

O rito da TCE é definido pelo TCU, a quem compete julgar as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade com danos ao erário federal, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal[39], dos arts. 1º, I, e 8º da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU)[40] e da IN TCU 71/2012. O quadro abaixo sintetiza os pressupostos atuais para instauração de TCE:

Quadro 4 - Pressupostos para instauração de TCE

Quando deve ser instaurada TCE	Omissão no dever de prestar contas
	Não comprovação da aplicação dos recursos repassados por meio de transferências voluntárias
	Desfalque ou desvio de bem e valor público
	Ato ilegal, ilegítimo, antieconômico ou de que resulte dano
Quando não deve ser instaurada TCE	Irregularidade grave que não resulte em dano
	Decorridos dez anos da ocorrência do fato gerador ensejador do dano
	Dano inferior a R$ 100 mil

Fonte: Elaboração própria, com base em TCU (2022, p. 143).

Os gestores e demais responsáveis arrolados na TCE podem ter as suas contas julgadas irregulares pelo TCU e sofrerem consequências como: (i) condenação para a devolução dos valores, com atualização monetária e juros de mora; (ii) aplicação de multa de até 100% do valor atualizado do dano causado ao erário; (iii) inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin); (iv) envio ao Ministério Público Eleitoral do nome do responsável para fins de inelegibilidade; (v) inabilitação, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal; (vi) envio de informações ao MPF para fins

39 Art. 71, II, da Constituição Federal: "O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público".

40 Art. 1º, I, da LOTCU: "Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei: I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário".
Art. 8º, *caput*, da LOTCU: "Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5° desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano".

de instauração de ações judiciais cabíveis, incluindo ação de improbidade administrativa[41].

De forma mais ampla, todas as fases dos instrumentos de transferências voluntárias, desde sua celebração até a prestação de contas, constituem objeto de controle do TCU, sem prejuízo do controle exercido pelos próprios órgãos internos, integrantes do Poder Executivo, como a CGU.

Outra questão relevante envolvendo as transferências voluntárias da União consiste no reconhecimento, pela literatura especializada, pelo TCU e pela CGU, de oportunidades de melhoria na sua gestão e no seu controle[42].

O TCU enfrentou a questão da capacidade de fiscalização por órgãos e entidades federais repassadores de recursos por meio de transferências voluntárias no Acórdão 788/2006-Plenário, anterior à criação do Siconv. Naquele ano, 2006, de acordo com o Tribunal,

> *as falhas na transferência de recursos federais por convênios e contratos de repasse apontam para deficiências estruturais dos órgãos repassadores, controles inexistentes ou ineficientes e falta de servidores habilitados a analisar e fiscalizar a descentralização de recursos em número compatível com o volume de instrumentos celebrados. Essa situação tem-se mantido ao longo do tempo, não obstante as decisões desta Corte e as recomendações da CGU.*[43]

No mesmo ano, por meio do Acórdão 2066/2006, o TCU recomendou a criação de um sistema voltado ao acompanhamento de todos os instrumentos de transferência voluntária de recursos federais, que viria a se tornar o Siconv. De acordo com a recomendação do Tribunal, o sistema deveria conter

> *informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados da entidade convenente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os recursos, se houver, o objeto pactuado, o plano de trabalho detalhado [...], as licitações realizadas com dados e lances de todos os licitantes, o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executados [...], a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor e formulário destinado à coleta de denúncias.*[44]

A instituição do Siconv representa, dentro desse contexto, um passo relevante não apenas na amplitude de acesso aos recursos da União, mas também como instrumento de fiscalização e de controle das informações inseridas pelos entes federados no sistema. Não obstante à sua importância como tentativa de melhorar o sistema de transferências, a literatura especializada aponta a vulnerabilidade de certos entes federados frente ao sistema, tendo em vista a necessidade de que tomem a iniciativa para pleitear recursos junto aos projetos desenvolvidos no âmbito da União e que, após a formalização do convênio ou do contrato de repasse, prestem contas e satisfaçam as demandas dos órgãos de controle competentes nos termos previstos na legislação[45].

Ainda quanto a um diagnóstico de problemas estruturais na gestão das transferências, mais

41 TCU (2022, p. 143).

42 Dallaverde (2016, p. 293).

43 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 788/2006-Plenário, 2006, p. 20.

44 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2066/2006-Plenário, 2006, p. 19.

45 Dallaverde (2016, p. 203).

recentemente, o TCU realizou auditoria no tema das obras financiadas com recursos federais e evidenciou que o setor educacional é um dos que apresenta mais problemas.

O Acórdão 2555/2022 trata da fragilidade dos dados envolvendo o acompanhamento dessas obras pelo FNDE. Quem declara que o contrato está inacabado é o ente executor e há campos dos sistemas de declaração sem preenchimento, como os que se referem ao motivo da paralisação. Segundo o TCU, quando registradas, as causas de interrupção das obras são genéricas e não possibilitam a identificação de fatores de risco.

Em razão da fragilidade dos dados, o TCU fez uma análise amostral e produziu um Painel de Obras Paralisadas que destaca os problemas de gestão das transferências na educação. O acórdão contém um capítulo específico sobre o art. 45 da LRF, que determina que novas transferências fiquem condicionadas ao cumprimento de convênios anteriores. De acordo com o TCU, o FNDE continuou enviando recursos para novas obras em municípios, a despeito de paralisações anteriores. Questionado pelo tribunal sobre o método do controle das transferências, o FNDE deu resposta confusa e encaminhou dados que não bateram com o levantamento do TCU.

Diante desse cenário, é possível cogitar que, em razão de fragilidades existentes no processo de gestão das transferências voluntárias pelos entes federados, o controle externo (notadamente o TCU) seja chamado a atuar mais amplamente. A sobrecarga de responsabilidades e a limitação de recursos técnicos e financeiros podem dificultar a capacidade dos órgãos e entidades repassadores em lidar com o volume de prestações de contas, levando a uma maior dependência do controle externo na identificação e correção de irregularidades ou inadequações na gestão de recursos públicos.

Para além do TCU, a CGU publicou em 2018 o estudo "*Avaliação da gestão das transferências voluntárias da União*", no qual buscou avaliar a eficiência das transferências voluntárias concedidas pela União em diversas áreas, a consistência do processo e do sistema utilizado, bem como refletir sobre as principais causas que impactam na execução dos instrumentos. Como conclusão, apontou que, em que pesem as recentes alterações normativas ocorridas no âmbito das transferências voluntárias e os esforços empreendidos pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no sentido de aprimorar esse processo e de capacitar atores, a execução desses recursos ainda se mostra morosa e pouco eficiente[46].

Entre as recomendações realizadas pela CGU visando ao aprimoramento da gestão das transferências voluntárias, destacam-se: (i) medidas para simplificar e otimizar as transferências voluntárias; (ii) apresentação de proposta para elevação de valores mínimos a serem concedidos por meio convênios e contratos de repasse para permitir adequação da capacidade de gestão dos ministérios concedentes; e (iii) a implementação de melhorias no sistema de informação utilizado para gerenciar e controlar todas as etapas do processo[47].

46 CGU (2018, p. 50).

47 Idem, p. 48.

4. AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA

A Constituição Federal estabelece um regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios na organização do sistema de ensino público. A União deve organizar o sistema federal, assistir tecnicamente os entes subnacionais e complementar o orçamento de estados e municípios para garantir equalização de oportunidades e de qualidade. Os estados e o Distrito Federal devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e médio. Os municípios, por sua vez, ficaram responsáveis pela atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil[48]. Esses três ciclos constituem a chamada educação básica no Brasil.

A assistência técnica e financeira da União é essencial para a estruturação dos sistemas educacionais nos estados e municípios e para o enfrentamento das desigualdades nesse campo. A execução dessa assistência tem como órgão de destaque o FNDE, autarquia vinculada ao MEC e criada pela Lei n.º 5.537/1968. O órgão concentra grande parte dos recursos voltados à educação básica e os direciona a outros entes federados e organizações sem fins lucrativos para a execução de despesas com políticas de educação[49].

O FNDE é responsável não apenas pelo direcionamento de recursos públicos, como também por normatizar, monitorar e fiscalizar as transferências realizadas pela União, de modo a garantir que os recursos sejam aplicados de forma adequada pelos beneficiários das transferências, como os entes subnacionais. As competências do órgão estão previstas de forma pulverizada na legislação: são estabelecidas na sua lei de criação (Lei n.º 5.537/1968), em normas que tratam dos programas educacionais (como a Lei n.° 10.880/2004, que instituiu o Pnate), em normas que disciplinam as transferências voluntárias (Resolução CD/FNDE n.º 14/2012), bem como em resoluções internas do FNDE que instituem procedimentos para atendimento das diligências e demandas dos órgãos de controle (Portaria FNDE n.º 434/2016).

4.1 Quais são os tipos transferências na educação?

A pesquisa partiu da premissa de que a classificação das transferências financeiras realizadas

48 Art. 211 da Constituição Federal: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.
§ 1º 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;
§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.
§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio [...]".

49 Art. 3º, "a", da Lei n.º 5.537/1968: o FNDE é responsável por "financiar os programas de ensino superior, médio e primário, promovidos pela União, e conceder a assistência financeira aos Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios e estabelecimentos particulares.

pela União a estados, municípios e ao Distrito Federal, exposta no item anterior do relatório, poderia ser encontrada nas transferências do setor de educação. A utilização dessas bases mais amplas foi fundamental para a delimitação do problema de pesquisa e para a seleção dos casos analisados pelo TCU.

No entanto, com a evolução da pesquisa, notamos que os conceitos gerais tratados no tópico anterior não encontram um paralelo (pelo menos não integralmente) na legislação do setor. A legislação consultada se mostrou bastante fragmentada e organizada não necessariamente de forma a refletir a lógica de classificação das transferências entre obrigatórias constitucionais, obrigatórias legais e voluntárias. Ao contrário, a classificação dos diferentes tipos de transferências existentes no setor tende a ser casuística, destoando dos conceitos gerais. Em muitos casos, as normas e as orientações disponíveis nos sistemas do MEC e do FNDE sequer procuram classificar os diferentes tipos de transferências na educação. Há uma série de programas de transferências, por exemplo, dispostos em Decretos e Resoluções, em que não há clareza quanto ao tipo de transferência a que correspondem. Ainda assim, buscamos nas páginas a seguir apresentar uma classificação que corresponda às categorias de análise que normalmente classificam as transferências.

Com relação ao primeiro tipo de transferência mapeado no tópico anterior – as transferências obrigatórias de caráter constitucional – verificamos que, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, no setor de educação, elas englobariam as transferências realizadas no âmbito do Fundeb[50].

O Fundeb foi criado pela Lei n.º 11.494/2007 para atender todos os ciclos da educação básica, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006, com foco no financiamento do ensino fundamental. Recursos de diferentes origens compõem o Fundeb, o que torna difícil sua classificação exata dentre os tipos de transferência e, consequentemente, a compreensão de como se dá o controle das transferências neste âmbito.

Em 2020, o Fundeb foi atualizado pela Lei n.º 14.113. Parte dos recursos repassados pelo Fundo permanecem na lógica automática típica das transferências constitucionais. Os entes, assim, recebem os recursos apenas considerando o critério censitário de número de matrículas na rede. Outra parte dos recursos, contudo, referente a complementações da União, passou a depender de condicionalidades que devem ser cumpridas pelos entes para se habilitarem ao recebimento dos recursos, condicionalidades estas definidas em Lei. Além da multiplicidade de origem dos recursos que compõe o Fundeb, sua nova regulamentação tornou as transferências significativamente mais complexas, o que certamente terá impactos no controle de contas.

Com relação ao segundo tipo de transferência mapeado – as transferências obrigatórias de caráter legal – na educação, elas englobariam políticas e programas de assistência financeira instituídos por meio de lei para atender diferentes áreas como merenda e transporte, normalmente correspondente a transferências regulares, com periodicidade definida. Esses programas legais podem

50 Secretaria do Tesouro Nacional (2020). Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios/transferencias-constitucionais-e-legais. Acesso em: 12 abr. 2023.

prever formas de adesão ou habilitação pelos entes federados que vão acessar esses recursos, assim como regras de uso dos recursos e de prestação de contas. Os critérios de transferência, por sua vez, podem ser universais, valendo-se apenas de parâmetros censitários, ou levar em consideração outros critérios como resultados de avaliações de aprendizagem e outros indicadores educacionais.

O quadro abaixo apresenta os principais programas com essa característica:

Quadro 5 - Programas educacionais criados por meio de lei

Programa	Lei de criação	Objetivo principal
Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate)	Lei n.º 10.880/2004	Oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica residentes em área rural (art. 2º).
Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja)	Lei n.º 10.880/2004	Ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública de jovens e adultos, em cursos presenciais com avaliação no processo, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos sistemas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal.
Programa Brasil Alfabetizado (PBA)	Lei n.º 10.880/2004	Promover reintegração de jovens de 15 a 29 anos ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano (art. 1º).
Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem)	Lei n.º 11.692/2008	Elevar a escolaridade dos jovens da agricultura familiar, integrando a qualificação social e formação profissional (art. 14).
Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	Lei n.º 11.947/2009	Prestar assistência financeira às escolas públicas da educação básica, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica (art. 22).

Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)	Lei n.º 11.947/2009	Contribuir para 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 (art. 4º).
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)	Lei n.º 12.513/2011	Ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica (art. 1º).

Fonte: Elaboração própria.

Com relação ao terceiro tipo de transferência mapeado – as transferências voluntárias/discricionárias – na educação, elas englobam todas as outras parcerias entre União e estados, municípios e Distrito Federal que não estão previstas em lei ou na Constituição. Essas parcerias são firmadas de forma mais individualizada e eventual, ou seja, de forma direcionada àqueles que a solicitarem para atender demandas específicas de uma região que não necessariamente se apresentam da mesma forma em outras localidades. Os interessados, ainda, devem cumprir os requisitos estabelecidos na legislação e seguirem as etapas necessárias para pleitear e receber essa assistência da União, conforme exposto anteriormente.

Um exemplo nesse sentido é o Programa Caminho da Escola, previsto pelo Decreto n.º 11.162/2022 e destinado preferencialmente aos municípios das zonas rurais do Brasil, onde existem unidades de ensino de difícil acesso. O quadro abaixo apresenta as principais políticas com essa característica:

Quadro 6 - Programas educacionais criados por outros instrumentos

Programa	**Regramento aplicável**	**Objetivo principal**
Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância)	Resolução/ CD/FNDE n.º 06/2007	Cobrir despesa de investimentos em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para creches e escolas públicas (art. 1º).

Programa Caminho da Escola (Caminhar)	Decreto n.º 11.162/2022	Renovar a frota de veículos escolares das redes de educação básica pública; garantir a qualidade e a segurança do transporte escolar; garantir o acesso e a permanência dos estudantes nas escolas da educação básica; reduzir a evasão escolar, observadas as metas do Plano Nacional de Educação; e reduzir o preço de aquisição dos veículos destinados ao transporte escolar (art. 2º).
Programa de Inovação Educação Conectada	Decreto n.º 9.204/2017	Acelerar a incorporação de tecnologia e inovação nas escolas públicas brasileiras por meio de uma oferta balanceada de: conexão à internet; conteúdos educacionais digitais; e formação de professores.

Fonte: Elaboração própria.

Desde o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007[51], todas as transferências voluntárias do MEC aos municípios, estados e Distrito Federal estão vinculadas à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), criado pelo Decreto n.º 6.094/2007.

No PAR, o gestor descreve o tipo de apoio que o estado ou município necessita e detalha um conjunto de ações vinculadas ao recurso. Todos aqueles que elaboraram o PAR podem receber assistência financeira do MEC em diversas áreas.

A elaboração do PAR segue três etapas: diagnóstico da situação educacional do estado ou município, elaboração de um plano de trabalho, e análise técnica. Concluídas estas etapas, o ente deve apresentar o PAR ao FNDE, via Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec), portal operacional onde o PAR é elaborado e acompanhado. É também por esse sistema que os gestores podem verificar o andamento dos planos de ação de suas cidades ou estados.

O processo que operacionaliza transferências voluntárias é regulamentado em legislação específica. A partir de ferramentas legais de instituição, planejamento e execução das transferências voluntárias, dispensa-se o convênio ou o contrato de repasse, formalizando-se as transferências através de um sistema próprio do MEC. Na prática, isso pode parecer uma aproximação entre as transferências voluntárias e não voluntárias (constitucionais ou legais), pois, assim como nas transferências legais, o recebimento do recurso ocorre a partir da adesão e habilitação dos entes na pla-

51 Os decretos presidenciais que deram origem ao PDE foram: Decreto n.º 6.093/07 (dispõe sobre a organização do Programa Brasil Alfabetizado); Decreto n.º 6.094/07 (dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação); Decreto n.º 6.095/07 (estabelece diretrizes para a constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia) e Decreto n.º 6.096/07 (institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) (VOSS, 2011, p. 46).

taforma. Mas o instrumento de transferência não é o único critério que define uma transferência como voluntária. Como dissemos, há que se examinar a origem da previsão que motiva a transferência, a automaticidade ou condicionalidade das transferências, a exigência ou não de contrapartidada e a regularidade ou eventualidade com que os recursos são transferidos. O fato de o Simec ter trazido maior formalidade ao modo como as transferências voluntárias ocorrem não descaracteriza sua natureza voluntária ou discricionária.

A literatura sobre gestão e financiamento da educação aponta que essa formalização representou uma mudança de padrão nas transferências voluntárias na educação:

> *[c]om o advento do PAR, no âmbito do PDE, implementou-se a automaticidade para a maior parte das transferências voluntárias e se buscou adotar critérios mais objetivos para a seleção daqueles Municípios passíveis de recebimento do apoio federal [...]. É possível reconhecer algum esforço para minimizar os históricos intervenientes político-partidários na gestão dos recursos federais para a Educação*[52]*.*

As transferências obrigatórias e voluntárias continuam se diferenciando do ponto de vista do que motiva a realização da transferência, ainda havendo maior eventualidade nas transferências voluntárias, e regularidade nas transferências obrigatórias (constitucionais ou legais). Contudo, há uma confusão dos conceitos no âmbito do controle, como veremos na segunda parte deste relatório. Os critérios mais objetivos para diferenciação, como a existência de um convênio ou contrato específico ou a obrigação de contrapartida pelo ente recebedor, nem sempre dão conta de classificar uma transferência como obrigatória ou voluntária, o que pode ser observado na jurisprudência do TCU.

O Pnae, por exemplo, que trata das transferências para alimentação escolar, normalmente é classificado pela literatura como exemplo de transferência legal[53]. Não obstante, há entendimento expresso do TCU, estabelecido no Acórdão 2368-34/13 – Plenário, acerca da natureza voluntária desta transferência. Apesar de a transferência obrigatória ser caracterizada pela existência de "determinação constitucional ou legal", na visão do TCU, isso não significa dizer que toda e qualquer transferência prevista em lei deve ser tida como obrigatória. O TCU também afirma que o fato de a transferência dispor de natureza automática, como é o caso do Pnae, não significa necessariamente que ela apresente a natureza obrigatória. Verifica-se, assim, que as classificações propostas não são claras, o que torna mais complexa a diferenciação das transferências voluntárias de seus institutos afins. Veremos como isso repercute nas previsões sobre o controle e nas decisões do TCU.

52 Cruz (2012, p. 13).

53 "As transferências automáticas consistem no repasse de recursos financeiros sem a utilização de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante o depósito em conta corrente específica, aberta em nome do beneficiário. Essa forma de transferência é empregada na descentralização de recursos em determinados programas da área de educação. São objeto de transferências automáticas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE), que fiscaliza os recursos remetidos com a finalidade de estimular o desenvolvimento da educação nos estados, Distrito Federal e Municípios: a) o Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae; (b) o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (TRF5 ACR 200405000132349); c) o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate (TRF-5 HC 00038642120104050000); d) o Programa de Educação de Jovens e Adultos – PEJA (TRF-5 INQ 200781010002366); e) o Programa Brasil Alfabetizado – PBA; e f) o Programa Fundescola (STJ HC 62998)" (COSTA, 2013, s.p.).

4.2 Quem controla cada espécie de transferência?

As transferências voluntárias envolvem recursos de titularidade da União e decorrem de sua "liberalidade". A competência do TCU para este tipo de transferência decorre do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal[54]. No âmbito do controle interno, a fiscalização das transferências fica por conta do FNDE, na qualidade de concedente, e de outros integrantes da estrutura do Poder Executivo, como a CGU.

Com relação às transferências obrigatórias de caráter constitucional, notadamente aquelas realizadas no âmbito do Fundeb, a Lei n.º 14.113/2020 prevê que a fiscalização da aplicação da totalidade dos recursos será exercida (i) pelo órgão de controle interno da União e pelo TCU, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à "*complementação da União*"; (ii) pelos órgãos de controle interno no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e pelos Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais, quando houver (o que se depreende que diga respeito à parte automática dos recursos do Fundeb, não vinculada às complementações da União)[55]; e, por fim, (iii) pelos conselhos de acompanhamento e controle social dos fundos.

Já com relação às transferências obrigatórias de caráter legal, há diferentes interpretações sobre quem deve realizar o controle (se a estrutura da União ou do ente beneficiário). Na literatura, encontramos entendimentos de que os recursos transferidos por obrigação legal passam a integrar o orçamento dos beneficiários e devem ser controlados pela sua estrutura interna e externa de controle[56]. Por outro lado, a Secretaria do Tesouro Nacional, embora reconheça que os órgãos de controle da esfera do ente federado beneficiário sejam responsáveis por fiscalizar e aplicar medidas corretivas nos casos de desvios na utilização de recursos, afirma que nos casos em que o dinheiro é de "*origem da União*", agregam-se controles federais adicionais[57].

A orientação do Tesouro Nacional não resolve a dúvida sobre qual a natureza das transferências previstas em programas legais, tampouco esclarece a quem compete o controle da execução destes recursos. Ao contrário, parece admitir uma sobreposição de esferas de controle quando se trata de transferências federais.

No contexto da educação, a dúvida a respeito de quem controla as transferências obrigatórias

54 Art. 70, *caput*, e parágrafo único, da Constituição Federal: "A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)".

55 Art. 31, *caput*, da Lei n.º 14.133/2020: "Art. 31. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável".

56 Louzada (2012, p. 125).

57 "Considerando a esfera cabível (estadual, distrital ou municipal), os órgãos responsáveis por fiscalizar e aplicar medidas corretivas e punitivas apropriadas nos casos de desvios na utilização dos recursos são: • Controle Interno Estadual ou Municipal (quando houver); • Tribunal de Contas Estadual (ou Municipal, quando houver); • Ministério Público Estadual; • Legislativo Estadual ou Municipal. Nos casos em que o dinheiro é de origem da União, agregam-se controles adicionais para as transferências vinculadas, entrando em cena órgãos federais de controle: • Controladoria-Geral da União – CGU; • Tribunal de Contas da União – TCU; • Ministério Público da União; • Congresso Nacional" (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2023a, p. 7-8).

de caráter legal permanece e, ainda, apresenta uma dificuldade adicional. O conteúdo e a hierarquia das normas analisadas não estabelecem de forma clara os casos em que os recursos repassados pela União se incorporam ao orçamento do estado ou município beneficiário e os casos em que permanecem como recursos federais, tratando-se apenas de administração delegada. Também não há regramento geral sobre quem deve controlar o que, especialmente ao se considerar os órgãos de controle externos à Administração.

A legislação que regulamenta as transferências legais tende a estabelecer, caso a caso, obrigações mais específicas relacionadas ao controle desempenhado pelo controle interno e controle social. O controle exercido nessas frentes tem por base principal as prestações de contas apresentadas pelos entes beneficiários, que devem comprovar a execução dos recursos recebidos na conta do respectivo programa, bem como o cumprimento dos objetos e o alcance do objetivo pactuado.

O controle interno é realizado pelo FNDE[58] e por órgãos que compõem a estrutura do Poder Executivo do estado, município ou Distrito Federal beneficiário do recurso. Ele será feito mediante a realização de auditorias, fiscalizações, inspeções e análise dos processos que originarem as prestações de contas. O controle social é realizado por conselhos de acompanhamento, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, e de assessoramento, instituído no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Quanto ao controle externo, em geral, a legislação mapeada tende a prever que as prestações de contas serão disponibilizadas ao próprio TCU, sem fazer menção aos tribunais de contas locais dos respectivos entes beneficiários. O quadro a seguir sintetiza algumas regras sobre a matéria, que encontramos procurando dispositivos sobre controle nas leis que disciplinam programas federais de transferências:

Quadro 7 - Regras sobre o controle aplicável aos programas de transferência legal

Programa e lei de criação	Controle interno	Controle externo
Pnate, Peja e PBA (Lei 10.880/2004)	MEC, FNDE e órgãos do sistema de controle interno do Poder Executivo federal[59].	TCU[60].

58 A Portaria FNDE/MEC n.º 434/2016 institui procedimentos para controle e atendimento das diligências e demandas de informações originárias dos órgãos de controle, sem especificar a natureza das transferências em questão. Ela dispõe que o controle das diligências e demandas de informação encaminhadas pelo Ministério Público Federal e Estadual, Departamento de Polícia Federal, Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios e do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, deverá ser realizado pela auditoria interna do órgão e estabelece regras de organização interna do FNDE.

59 Art. 10 da Lei n.º 10.880/2004: "A fiscalização da aplicação dos recursos financeiros relativos aos Programas de que trata esta Lei é de competência do Ministério da Educação, do FNDE e dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e será feita mediante a realização de auditorias, fiscalizações, inspeções e análise dos processos que originarem as respectivas prestações de contas".

60 Art. 6º, § 4º, da Lei n.º 10.880/2004: "Os documentos que instruem a prestação de contas, juntamente com os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos na forma desta Lei, serão mantidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em seus arquivos pelo prazo de 5 (cinco) anos, a contar da data da aprovação da prestação de contas do FNDE pelo Tribunal de Contas da União [...]

Pronatec (Lei 12.512/2011)	A lei sugere que o controle é desempenhado pelo MEC e órgãos de controle interno do Poder Executivo federal[61].	A lei sugere que o controle é exercido pelo TCU[62].
ProJovem (Lei 11.692/2008)	Não trata do assunto.	Não trata do assunto.
PDDE e Pnae (Lei 11.947/2009)	FNDE e órgãos do sistema de controle interno do Poder Executivo federal[63].	TCU[64].

Fonte: Elaboração própria.

Como se nota pelo quadro acima, os principais programas de transferência de recursos federais para entes subnacionais contam com previsão expressa acerca da competência do TCU para seu controle. Mas, o modo como o controle externo deverá desempenhar sua função tende a não ser tratado de forma detalhada nas normas que regulamentam as transferências legais na educação, prevendo-se apenas um dever geral de prestação de contas pelos gestores públicos, controlável por múltiplos órgãos, incluindo o TCU.

Tampouco há clareza quanto ao modo como é organizado e desempenhado este controle considerando a relação entre FNDE e TCU. Note-se, por exemplo, a previsão da Lei que disciplina o programa de transferências destinadas ao transporte escolar (Pnate):

> *Art. 6º, § 4º, da Lei 10.880/2004 (grifos nossos): "Os documentos que instruem a prestação de contas, juntamente com os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos na forma desta Lei, serão mantidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em seus arquivos pelo prazo de 5 (cinco) anos,* ***a contar da data da aprovação da prestação de contas do FNDE pelo Tribunal de Contas da União*** *[...]*
>
> *§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão disponibilizar a documentação referida no § 4º deste artigo ao Tribunal de Contas da União, ao FNDE, aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e aos Conselhos previstos no art. 5º desta Lei, sempre que solicitado, bem como divulgar seus dados e informações de acordo com a Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998.*

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão disponibilizar a documentação referida no § 4º deste artigo ao Tribunal de Contas da União, ao FNDE, aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e aos Conselhos previstos no art. 5º desta Lei, sempre que solicitado, bem como divulgar seus dados e informações de acordo com a Lei n.º 9.755, de 16 de dezembro de 1998".

61 Art. 5º, § 7º, da Lei n.º 12.512/2011: "Qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá denunciar ao Ministério da Educação, ao Tribunal de Contas da União e aos órgãos de controle interno do Poder Executivo irregularidades identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do Pronatec".

62 Vide nota anterior.

63 Art. 8º, § 2º: "Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios manterão em seus arquivos, em boa guarda e organização, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da data de aprovação da prestação de contas do concedente, os documentos a que se refere o caput, juntamente com todos os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos na forma desta Lei, ainda que a execução esteja a cargo das respectivas escolas, e estarão obrigados a disponibilizá-los, sempre que solicitado, ao Tribunal de Contas da União, ao FNDE, ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e ao Conselho de Alimentação Escolar – CAE".

64 Vide nota anterior.

A princípio o § 4º dá a entender que estados e municípios prestam contas ao FNDE, e o FNDE presta contas ao TCU. Mas a mesma lei, em outros dispositivos, vai deixar em aberto a possibilidade de controle direto pelo TCU, assim como a orientação do Tesouro Nacional, citada anteriormente, o fez.

Essas normas também parecem desconsiderar os tribunais de contas subnacionais, que também podem examinar a legalidade e a legitimidade de atos de gestão praticados por responsáveis sujeitos à sua jurisdição, mesmo que custeados com recursos federais. Também podem, com fundamento nos incisos VIII, IX, X e XI do art. 71 da Constituição Federal, aplicar sanções em caso de ilegalidade de despesas, assinar prazo para que seja sanada ilegalidade que verifique no comportamento de gestores sob suas jurisdições e, caso não atendido, sustar o ato impugnado, comunicar tal decisão ao respectivo Poder Legislativo.

Com base nos aspectos descritos, a pesquisa constatou que, no âmbito dos recursos da educação básica, os conceitos gerais que classificam as transferências não se encaixam facilmente na realidade de como os recursos são geridos e controlados. O que encontramos foi um sistema de transferências disposto em legislação fragmentada que, no máximo, oferece orientações caso a caso, conforme a política ou o programa a que se referem.

Mesmo buscando as leis ou decretos específicos que tratam dos programas de transferências (como a Lei do Pnae, do Pnate etc.), vimos que as previsões sobre prestação de contas e controle são genéricas e deixam amplo espaço para (i) regulamentação no nível infralegal pelos órgãos de transferência, como FNDE e (ii) múltiplos sistemas e competências de controle (interno, externo, social, em todas as esferas federativas, e sem definição do que compete a cada um).

Na prática, como consequência do tópico (i), gestores parecem depender de definições casuísticas do FNDE, que cria e mantém os sistemas de transferência e prestação de contas (como o Simec), e pode alterá-los mediante instruções normativas que se sobrepõem no dia a dia do gestor público, com regras e modelos fragmentados para cada recurso ou forma de execução.

Já como consequência do tópico (ii), o cenário de múltiplos controles possíveis submete gestores públicos a uma espécie de "roleta russa" do controle de contas. Todas as possibilidades ficam em aberto, e órgãos de controle exercem suas competências conforme critérios próprios, que podem mudar a qualquer momento. A racionalização desse sistema passa a depender da atuação dos próprios órgãos de controle em organizar e delimitar suas competências.

Recentemente, por exemplo, o TCU se debruçou sobre o tema das emendas especiais, chamadas "emendas PIX" (art. 166-A da Constituição Federal)[65] para firmar entendimento de que o controle da aplicação desses recursos pelos entes beneficiados cabe às cortes de contas estaduais e municipais, restando ao TCU a competência de examinar se as condicionantes para as transferências foram observadas[66]. A decisão mostra um esforço do TCU de organizar o sistema de controle.

65 Art. 166-A, *caput*, da Constituição Federal: "As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios [...]".

66 Acórdão 518/2023 Plenário (Consulta, Relator Ministro Vital do Rêgo)
"Por força da determinação contida no art. 166-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, no sentido de que os recursos relativos às transferências

No caso das transferências especiais, essa organização é mais simples porque a própria Constituição Federal afirma que os recursos "serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere" e que "pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira"[67].

Embora a mesma lógica pudesse ser aplicada a uma parte das transferências realizadas pelo FNDE, não é isso que observamos na pesquisa empírica. Como não há clareza quanto a quem é o detentor final dos recursos, o que acontece é que, mesmo no caso das transferências legais, que ocorrem de forma automática (independente de convênio ou contrato), o TCU pode realizar o controle da execução das despesas pelo ente beneficiado, o que se possibilita pela generalidade das normas dos programas de educação quanto à forma e competências de controle.

Em princípio, no caso das transferências obrigatórias (constitucionais e legais), o sistema poderia ser o mesmo das emendas especiais, ou seja, o recurso vai para o ente federado, que incorpora o recurso ao seu orçamento e o aplica para uma certa finalidade. Esta aplicação seria controlada pelos órgãos de conta locais, cabendo ao TCU o controle do cumprimento das condicionantes da transferência, pelo FNDE e pelos entes que recebem a transferência.

O que vimos, contudo, é que a legislação que disciplina as transferências na educação, numa tentativa de centralizar a fiscalização, parece não querer afastar o TCU do controle da aplicação dos recursos. As normas, contudo, não explicam *como* o TCU deverá desempenhar sua função de controle (se um controle indireto via FNDE ou se um controle direto sobre a execução dos recursos na ponta).

Na prática, como veremos a seguir, a pesquisa revelou que, na educação, o TCU não tem se limitado a verificar o cumprimento, pelo estado ou município, das condicionantes que legitimam a transferência. Ao contrário, ele tem fiscalizado a *execução do recurso na ponta*. É possível supor que a postura decorra, dentre outros fatores, da própria legislação, muitas vezes confusa, que abre espaço para este tipo de comportamento.

Por fim, o próprio FNDE parece não ter capacidade de controle de todo o volume de transfe-

especiais "pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira": i) a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas, desde a promulgação da EC 105/2019; ii) a fiscalização sobre o cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial, das condicionantes que a legitimam, previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º, é de competência federal, incluindo o TCU; iii) a comprovação do cumprimento das condicionantes constitucionais será feita pelo ente federado por meio de informações e documentos inseridos na Plataforma +Brasil (ou no Transferegov.br), na forma e nos prazos disciplinados em instrução normativa a ser editada pelo TCU, dispensada a prestação de contas para esse fim específico e reservadas as competências próprias dos tribunais de contas locais na fiscalização sobre a aplicação dos recursos; iv) se for verificado o descumprimento de qualquer condicionante, tornando inválida a transferência especial, ou a omissão no dever de disponibilizar os elementos necessários à sua verificação, o TCU poderá instaurar processo de tomada de contas especial, com vistas à responsabilização do ente federado pelo débito decorrente do desvio para finalidade irregular ou da não comprovação da regularidade, a ser recolhido aos cofres da União, bem como para eventual aplicação de sanções ao gestor que praticou o ato infringente, comissivo ou omissivo".

67 Art. 166-A, §2º, I e II §, da Constituição Federal: "1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019).
§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:
I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;
II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e
III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo" (BRASIL, 1988, n.p.).

rências que realiza, e nem critérios claros sobre quais contas terminam examinadas também pelo TCU, contribuindo com o cenário de incertezas e insegurança em torno da prestação de contas pelos entes que recebem recursos federais.

Em conclusão desta primeira parte da pesquisa, que procurou compreender no plano normativo como se organizam as transferências de recursos na educação, nos parece que grande parte das questões envolvendo transferência de recursos federais, sejam elas voluntárias ou obrigatórias constitucionais ou obrigatórias legais, podem, na prática, ser examinadas pelo TCU.

Dentro desse contexto, é possível cogitar que o Tribunal está agindo de forma monopolística no controle das transferências de recursos pela União, mesmo quando não se trata propriamente de transferências voluntárias, ao mesmo tempo em que os casos demonstram que o controle se dirige à execução das despesas na ponta.

De um lado, como se trata de políticas nacionais e com recursos da União, parece fazer sentido a aferição centralizada do cumprimento dos objetivos da política. De outro lado, causa estranhamento o TCU, pelo simples fato de ter jurisdição ampla, se transformar em tribunal de contas nacional, julgando, no varejo, a aplicação de recursos federais por cada ordenador de despesa Brasil afora.

Partindo dessas reflexões, a próxima parte da pesquisa buscou investigar, de forma mais precisa, como esse controle se dá na prática das decisões.

5. MÉTODO DE PESQUISA

A pesquisa foi realizada a partir de levantamento e análise de decisões do TCU. Em um primeiro momento, utilizou-se os termos "'transferência voluntária' e 'educação'" na parte de Acórdãos da plataforma Pesquisa Integrada do TCU, onde está arquivada a base jurisprudencial da Corte de Contas.

A busca se deu apenas pelos casos de transferências voluntárias, porque a hipótese da pesquisa era de que as demais não estariam na esfera de controle do TCU.

O recorte temporal contemplou decisões proferidas desde 2016 até 2021, o que correspondia a um número total possível de ser analisado qualitativamente. Em seguida, procedeu-se a um recorte material. Desse grupo, foram excluídas: (i) as decisões que não tratavam de transferências voluntárias, isto é, cuja menção ao termo não guardava qualquer relação com o caso concreto e (ii) as decisões que não tratavam de educação básica, seja porque se tratava de transferências para ensino superior ou para programas fora da competência do MEC/FNDE. Após a exclusão, foram obtidos 156 acórdãos, que contemplam decisões colegiadas proferidas pelo órgão (Plenário, Primeira e Segunda Câmaras), publicadas entre 2/2/2016 e 31/8/2021, data em que fechamos o conjunto de acórdãos a serem analisados.

No decorrer da análise desse grupo inicial, verificou-se casos nos quais o acórdão contido na amostra realizava menção expressa a um acórdão anterior não contemplado. São casos nos quais o TCU profere várias decisões no decorrer do processo — todas denominadas "acórdãos". Essas decisões anteriores foram incluídas na amostra, o que resultou em um total de 159 acórdãos.

Uma segunda seleção, excluiu casos nos quais não era possível extrair um entendimento específico da Corte quanto ao julgamento de transferências voluntárias de recursos federais, por exemplo em casos que julgavam contas municipais amplamente, envolvendo muitos programas ao mesmo tempo. Este segundo filtro, que buscou isolar as decisões sobre transferências voluntárias resultou em uma amostra de 95 acórdãos.

A partir disso, foram realizadas análises voltadas a resolver as seguintes questões: i) qual o conceito de transferências voluntárias adotado pelo TCU e como este conceito impacta no modo como o controle é exercido? ii) como o TCU exerce o controle das transferências, com qual grau de especificidade no exame da aplicação local dos recursos? iii) gestores locais têm sido responsabilizados pela execução de despesas federais em programas de educação? Se sim, por quais motivos/condutas? iii) quem são os gestores locais responsabilizados pelo TCU e quais as sanções aplicadas? iv) Quais argumentos são utilizados para definir a instituição competente (TCU ou Tribunais subnacionais)? v) a jurisprudência confirma a hipótese de que o TCU se comporta como um tribunal de contas nacional da educação?

6. AS DECISÕES DO TCU NO CONTROLE DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NA EDUCAÇÃO

A amostra final contemplou 95 decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União entre 2016 e 2021[68]. A partir desse conjunto, é possível extrair alguns dados interessantes.

6.1 Os tipos de transferências analisadas pelo TCU

O recorte final foi composto, em sua maior parte, por dois tipos de casos no que tange à modalidade da transferência: (i) derivadas de convênios e instrumentos congêneres e (ii) derivadas de programas federais de transferência, dispostos em lei ou em normas infralegais, que o TCU julgou como transferência voluntária[69].

Em um primeiro momento, buscamos quantificar esses dois grupos para trazer de forma precisa a representatividade de cada um na jurisprudência do TCU. Constatou-se, contudo, que o próprio TCU não seguia com objetividade essa divisão, de modo a possibilitar uma classificação exata do tipo de transferência. Essa primeira percepção foi coerente com as conclusões do mapeamento normativo realizado na primeira parte da pesquisa, em que percebemos que, na educação, nem sempre há clareza quanto à classificação das transferências, o que se reflete na jurisprudência do TCU.

Observa-se, a título de exemplo, o Acórdão 2.309/2022-1ª Câmara. Trata-se de decisão proferida no âmbito da TCE 012.391/2018-2 instaurada em decorrência de omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos por meio do Convênio 658670/2009, firmado para construção de escola para educação infantil. Em que pese se trate, à primeira vista, de caso típico de transferência voluntária (transferência de recurso para realização de obra), tal convênio foi firmado no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), previsto em Resolução do FNDE. Trata-se, portanto, de transferência viabilizada por um programa específico que formaliza e centraliza as transferências, e não de convênio. Essa forma de transferência, que não é propriamente voluntária, nem propriamente obrigatória de origem legal, representou muitos casos encontrados nas decisões do TCU. Como nem a legislação nem a

68 Em casos nos quais a decisão dentro deste recorte temporal fazia referência a outro acórdão do mesmo processo, ele foi considerado, mesmo que anterior a 2016. Isso aconteceu em poucos casos e não prejudicou a objetividade do recorte temporal.

69 Além dessas duas categorias, foram detectados casos pontuais tratando de transferências legais realizadas na modalidade que o TCU chamou de "fundo a fundo", contudo, além de tratar-se de poucos casos, a adoção do termo não correspondia de fato a uma transferência de um fundo a outro fundo. Não há transferência de um fundo para outro fundo, mas sim a distribuição para contas correntes com finalidade específica, incluindo condenações quando os prefeitos retiram os recursos dessas contas e depositam nas contas municipais, havendo perda do nexo causal. Tanto é assim que não se fala em transferências fundo a fundo na área de educação na literatura, costumando as discussões se darem para se referir ao modo de financiamento do SUS e de alguns programas de assistência social. Diante dessa inconsistência conceitual, optamos por tirar os casos da análise.

jurisprudência parecem estabelecer critérios rígidos de classificação, não foi possível à pesquisa promover esse recorte preciso.

A título ilustrativo da amostra, podemos dizer que as decisões referentes a transferências realizadas por meio de convênios ou instrumentos congêneres corresponderam a pouco menos da metade da amostra, enquanto as decisões referentes a programas de transferência previstos em normas federais específicas completaram o conjunto analisado.

O primeiro grupo contém os casos em que os recursos são fornecidos a título de cooperação, sem decorrer de determinação normativa de qualquer tipo. São acórdãos em que o TCU analisou convênios, termos de compromisso ou similares, entendendo que as transferências em questão eram voluntárias.

O segundo grupo é composto por casos que tratam de programas específicos de transferências, previstas em normas infralegais ou em leis, por exemplo, transferências de recursos pelo Pnae (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e pelo PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), e que o TCU classificou como voluntárias para fins de controle (e por isso apareceram no nosso levantamento de casos, cuja busca foi direcionada ao controle de transferências voluntárias). Foram detectadas decisões que tratam dos seguintes programas:

- **Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor);**
- **Programa Brasil Alfabetizado;**
- **Programa Caminho da Escola;**
- **Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja);**
- **Programa de Educação Infantil - Apoio Suplementar;**
- **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE);**
- **Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec);**
- **Programa Nacional de Alimentação Escolar-Creche (Pnac);**
- **Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae);**
- **Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate);**
- **Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProIfância); e**
- **ProJovem Campo.**

Em parte desses casos, o TCU, explicitamente, classifica as transferências realizadas por meio de programas federais (inclusive os previstos em Lei), como transferências voluntárias, ou seja, o acórdão define que a transferência analisada é, por alguma razão, voluntária e argumenta neste sentido. Na maior parte dos casos, no entanto, o Tribunal deixa implícito tal entendimento, ou seja,

o TCU simplesmente considera a transferência como se voluntária fosse, em situações em que analisa transferências legais, sem justificar a classificação atribuída.

Foi o que ocorreu no Acórdão 6.892/2020-2ª Câmara, proferido no TC 040.865/2019-3, uma Tomada de Contas Especial relativa à omissão de prestar contas de recursos recebidos pelo município Jitaúna/BA por força do Pnae no exercício de 2012. Nas palavras do ministro Marcos Bemquerer, ao tratar de tal irregularidade, "a omissão no dever de prestar contas de recursos federais recebidos por meio de transferência voluntária impossibilita a comprovação da regular aplicação daquela verba, situação que configura presunção *juris tantum* da existência de débito".

De maneira semelhante, tem-se o Acórdão 10.964/2021-1ª Câmara, que decidiu recurso de reconsideração no TC 005.735/2019-0, Tomada de Contas Especial referente a irregularidades no Pnate. Nele, o ministro Bruno Dantas trouxe o nexo de causalidade entre recursos repassados e as despesas efetivadas como "requisito essencial à composição das prestações de contas de transferências voluntárias".

Um primeiro achado de pesquisa, portanto, foi a percepção de que, para o TCU, a espécie da transferência federal (se decorrente de obrigação constitucional ou legal, se prevista em normas infralegais ou se decorrente de mera liberalidade da União instrumentalizada em um convênio) não parece algo determinante para justificar sua competência. O que parece mais significativo é um esvaziamento da categoria de transferências legais na educação, ou seja, mesmo quando prevista em obrigação decorrente de lei, há diversos casos em que o TCU chama essa transferência de voluntária, o que será detalhado em tópico específico da pesquisa.

Uma consequência dessa classificação casuística das transferências é a dificuldade de afirmarmos, em se tratando de transferências previstas em leis federais, se o recurso se incorpora ou não ao orçamento do estado ou município, o que seria importante para delimitar a competência dos tribunais de contas locais. A classificação esvaziada ou casuística das formas de transferências parece favorecer uma atuação mais ampla do TCU no controle de qualquer tipo de transferência de recursos pela União.

6.2 Os destinatários dos recursos

A extensa maioria das decisões, 89 acórdãos, refere-se à análise de recursos repassados a municípios[70]. Apenas 2 casos envolvem a análise de recursos repassados a estados. Já as 4 decisões restantes não tratam da análise de recursos repassados a entes federados, mas a entidades do terceiro setor. De forma mais específica:

70 Constatamos que essas 89 decisões se referem a 83 processos, pois há 5 processos que têm mais de um acórdão contemplado na pesquisa.

- **Em 83 decisões (87,36%), distribuídas por 78 processos, quem recebeu os recursos foi apenas um município[71];**
- **Em 6 decisões (6,31%), referentes a 5 processos, quem recebeu os recursos foram vários municípios de um mesmo estado[72];**
- **Em 2 decisões (2,1%), quem recebeu os recursos foram estados[73];**
- **Em 4 decisões (4,2%), quem recebeu os recursos foram fundações ou associações[74].**

Figura 1 - Destinatários dos Recursos

Fonte: Elaboração própria.

71 ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 9023/2011 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 4270/2012 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 6978/2014 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 9361/2015 ATA 36/2015 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 6218/2015 ATA 35/2015 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 5152/2015 ATA 31/2015 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 4639/2015 ATA 25/2015 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 1674/2015 ATA 27/2015 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 3748/2015 ATA 20/2015 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 1342/2015 ATA 20/2015 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 13592/2016 ATA 43/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 7452/2016 ATA 42/2016 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 12808/2016 ATA 41/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 11938/2016 ATA 39/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 6183/2016 ATA 35/2016 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 10810/2016 ATA 34/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 8604/2016 ATA 25/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 8369/2016 ATA 24/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 3917/2016 ATA 20/2016 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 6274/2016 ATA 18/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 6228/2016 ATA 17/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 936/2016 ATA 13/2016 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 4840/2016 ATA 12/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 4837/2016 ATA 12/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 4505/2016 ATA 11/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 4211/2016 ATA 9/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 4186/2016 ATA 9/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 656/2016 ATA 9/2016 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 2742/2016 ATA 5/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 657/2016 ATA 2/2016 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 2359/2017 ATA 42/2017 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 5715/2017 ATA 25/2017 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 935/2017 ATA 16/2017 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 2858/2017 ATA 9/2017 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 1129/2017 ATA 5/2017 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 13376/2018 ATA 38/2018 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 2216/2018 ATA 36/2018 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 6211/2018 ATA 21/2018 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 1465/2018 ATA 8/2018 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 1181/2019 ATA 17/2019 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 107/2019 ATA 2/2019 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 9202/2019 ATA 34/2019 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 1265/2019 ATA 19/2019 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 3315/2019 ATA 15/2019 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 2337/2020 ATA 33/2020 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 9749/2020 ATA 32/2020 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 791/2020 ATA 3/2020 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 3579/2020 ATA 9/2020 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 5008/2020 ATA 12/2020 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 5801/2020 ATA 15/2020 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 6099/2020 ATA 16/2020 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 6500/2020 ATA 18/2020 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 6892/2020 ATA 21/2020 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 8017/2020 ATA 25/2020 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 13992/2020 ATA 43/2020 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 13930/2020 ATA 43/2020 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 18777/2021 ATA 40/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 18221/2021 ATA 38/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 17978/2021 ATA 36/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 12141/2021 ATA 31/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 12135/2021 ATA 31/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 10964/2021 ATA 28/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 10679/2021 ATA 27/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 10259/2021 ATA 26/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 9304/2021 ATA 25/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 8921/2021 ATA 24/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 8656/2021 ATA 23/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 8876/2021 ATA 22/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 8781/2021 ATA 21/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 1425/2021 ATA 21/2021 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 7978/2021 ATA 17/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 5932/2021 ATA 10/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 5376/2021 ATA 9/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 5112/2021 ATA 9/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 3534/2021 ATA 6/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 2982/2021 ATA 5/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 1152/2021 ATA 2/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 51/2021 ATA 1/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 2729/2022 ATA 15/2022 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 2492/2022 ATA 14/2022 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 1127/2022 ATA 6/2022 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 986/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO; e ACÓRDÃO 2309/2022 ATA 12/2022 – PRIMEIRA CÂMARA.

72 ACÓRDÃO 8215/2021 ATA 19/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 2516/2017 ATA 14/2017 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 8807/2016 ATA 27/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 3073/2016 ATA 49/2016 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 6703/2015 ATA 37/2015 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 2834/2015 ATA 44/2015 – PLENÁRIO.

73 ACÓRDÃO 10979/2016 ATA 36/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 11710/2021 ATA 31/2021 - SEGUNDA CÂMARA.

74 ACÓRDÃO 3036/2021 ATA 5/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 7272/2021 ATA 13/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 18932/2021 ATA 41/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 779/2022 ATA 3/2022 - PRIMEIRA CÂMARA.

Os 2 casos referentes a transferências de recursos a estados trataram do Piauí (Acórdão 10979/2016-2ª Câmara) e de Roraima (Acórdão 11710/2021-2ª Câmara). Quanto aos municípios contemplados pelas decisões, eles estão agrupados nos seguintes estados, organizados por ordem de prevalência na amostra:

- **Ceará (CE): 21 decisões, em 16 processos[75];**
- **Maranhão (MA): 10 processos[76];**
- **Amazonas (AM): 7 processos[77];**
- **Pará (PA): 7 processos[78];**
- **Pernambuco (PE): 6 processos[79];**
- **Bahia (BA): 5 processos[80];**
- **Paraíba (PB): 4 decisões em 3 processos, tendo 1 processo envolvido vários Municípios[81];**
- **Tocantins (TO): 5 processos, tendo 1 caso envolvido vários Municípios[82];**
- **Goiás (GO): 4 processos[83];**
- **Piauí (PI): 4 processos[84];**

75 ACÓRDÃO 6978/2014 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 4270/2012 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 9023/2011 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 5152/2015 ATA 31/2015 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 8369/2016 ATA 24/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 4211/2016 ATA 9/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 2742/2016 ATA 5/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 2359/2017 ATA 42/2017 - PLENÁRIO ACÓRDÃO, 2858/2017 ATA 9/2017 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 1129/2017 ATA 5/2017 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 1181/2019 ATA 17/2019 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 107/2019 ATA 2/2019 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 1265/2019 ATA 19/2019 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 2337/2020 ATA 33/2020 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 13992/2020 ATA 43/2020 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 18221/2021 ATA 38/2021 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 10679/2021 ATA 27/2021 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 9304/2021 ATA 25/2021 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 7978/2021 ATA 17/2021 – SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 5112/2021 ATA 9/2021 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 51/2021 ATA 1/2021 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 986/2019 ATA 14/2019 - PLENÁRIO e ACÓRDÃO 2309/2022 ATA 12/2022 - PRIMEIRA CÂMARA.

76 ACÓRDÃO 2309/2022 ATA 12/2022 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 4639/2015 ATA 25/2015 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 3917/2016 ATA 20/2016 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 936/2016 ATA 13/2016 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 4837/2016 ATA 12/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 4505/2016 ATA 11/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 6500/2020 ATA 18/2020 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 17978/2021 ATA 36/2021 – SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 8656/2021 ATA 23/2021 - SEGUNDA CÂMARA e ACÓRDÃO 1152/2021 ATA 2/2021 - PRIMEIRA CÂMARA.

77 ACÓRDÃO 11938/2016 ATA 39/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 4186/2016 ATA 9/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 5715/2017 ATA 25/2017 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 9749/2020 ATA 32/2020 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 3534/2021 ATA 6/2021 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 2492/2022 ATA 14/2022 - PRIMEIRA CÂMARA e ACÓRDÃO 1127/2022 ATA 6/2022 - SEGUNDA CÂMARA.

78 ACÓRDÃO 6218/2015 ATA 35/2015 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 8604/2016 ATA 25/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 6228/2016 ATA 17/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 1465/2018 ATA 8/2018 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 3315/2019 ATA 15/2019 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 12141/2021 ATA 31/2021 - PRIMEIRA CÂMARA e ACÓRDÃO 12135/2021 ATA 31/2021 - PRIMEIRA CÂMARA.

79 ACÓRDÃO 13592/2016 ATA 43/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 10810/2016 ATA 34/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 6274/2016 ATA 18/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 9202/2019 ATA 34/2019 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 8781/2021 ATA 21/2021 - PRIMEIRA CÂMARA e ACÓRDÃO 5376/2021 ATA 9/2021 - PRIMEIRA CÂMARA.

80 ACÓRDÃO 656/2016 ATA 9/2016 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 6099/2020 ATA 16/2020 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 6892/2020 ATA 21/2020 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 18777/2021 ATA 40/2021 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 8921/2021 ATA 24/2021 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 986/2019 ATA 14/2019 - PLENÁRIO e ACÓRDÃO 2309/2022 ATA 12/2022 - PRIMEIRA CÂMARA

81 ACÓRDÃO 12808/2016 ATA 41/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 8807/2016 ATA 27/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 2216/2018 ATA 36/2018 – PLENÁRIO e ACÓRDÃO 8215/2021 ATA 19/2021 - SEGUNDA CÂMARA.

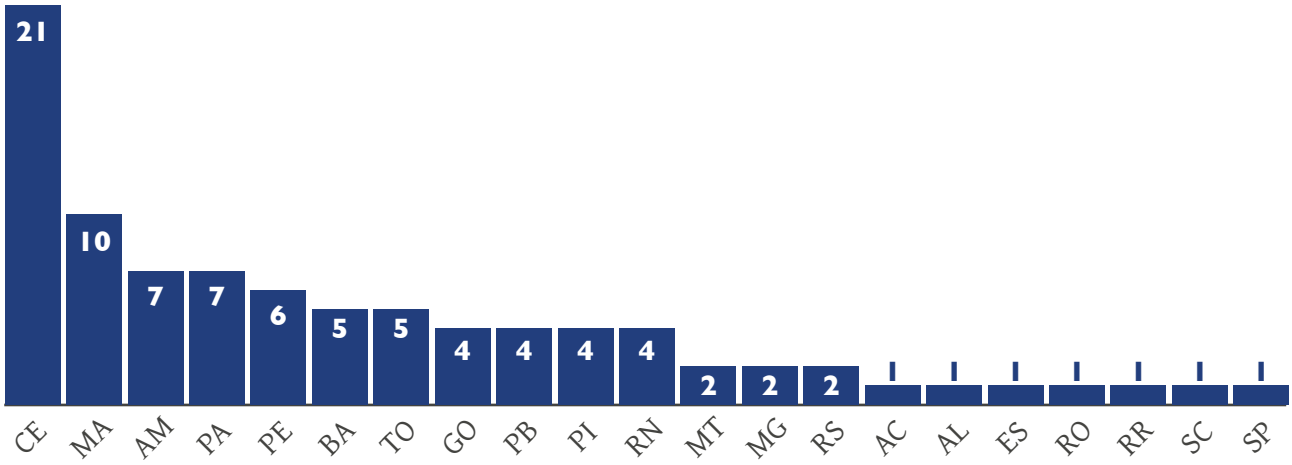
82 ACÓRDÃO 2834/2015 ATA 44/2015 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 4840/2016 ATA 12/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 8017/2020 ATA 25/2020 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 2729/2022 ATA 15/2022 - PRIMEIRA CÂMARA e ACÓRDÃO 986/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

83 ACÓRDÃO 3748/2015 ATA 20/2015 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 791/2020 ATA 3/2020 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 3579/2020 ATA 9/2020 - SEGUNDA CÂMARA e ACÓRDÃO 10259/2021 ATA 26/2021 - PRIMEIRA CÂMARA.

84 ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 6211/2018 ATA 21/2018 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 5008/2020 ATA 12/2020 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO

- Rio Grande do Norte (RN): 4 processos[85];
- Minas Gerais (MG): 2 processos[86];
- Rio Grande do Sul (RS): 2 processos, tendo 1 processo envolvido vários municípios[87];
- Acre (AC): 1 processos[88];
- Alagoas (AL): 1 processos[89];
- Amapá (AP): 1 processos[90];
- Espírito Santo (ES): 1 processo, envolvendo vários municípios[91];
- Rondônia (RO): 1 processo[92];
- Roraima (RR): 1 processo[93];
- Santa Catarina (SC): 1 processo, envolvendo vários municípios[94];
- São Paulo (SP): 1 processo[95].

Figura 2 – Unidade Federativa dos municípios destinatários dos recursos



Fonte: Elaboração própria.

5801/2020 ATA 15/2020 - PRIMEIRA CÂMARA e ACÓRDÃO 8876/2021 ATA 22/2021 - PRIMEIRA CÂMARA.

85 ACÓRDÃO 935/2017 ATA 16/2017 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 13930/2020 ATA 43/2020 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 10964/2021 ATA 28/2021 - PRIMEIRA CÂMARA e ACÓRDÃO 2982/2021 ATA 5/2021 - SEGUNDA CÂMARA.

86 ACÓRDÃO 9361/2015 ATA 36/2015 - SEGUNDA CÂMARA e ACÓRDÃO 5932/2021 ATA 10/2021 - PRIMEIRA CÂMARA.

87 ACÓRDÃO 1342/2015 ATA 20/2015 - PLENÁRIO e ACÓRDÃO 3073/2016 ATA 49/2016 – PLENÁRIO.

88 ACÓRDÃO 7452/2016 ATA 42/2016 - PRIMEIRA CÂMARA.

89 ACÓRDÃO 1674/2015 ATA 27/2015 – PLENÁRIO.

90 ACÓRDÃO 1425/2021 ATA 21/2021 – PLENÁRIO.

91 ACÓRDÃO 2516/2017 ATA 14/2017 - PRIMEIRA CÂMARA.

92 ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 6183/2016 ATA 35/2016 - PRIMEIRA CÂMARA.

93 ACÓRDÃO 13376/2018 ATA 38/2018 - PRIMEIRA CÂMARA.

94 ACÓRDÃO 6703/2015 ATA 37/2015 - PRIMEIRA CÂMARA.

95 ACÓRDÃO 657/2016 ATA 2/2016 - PRIMEIRA CÂMARA.

Quanto às organizações do terceiro setor que receberam recursos, foram 4: Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat); Fundação José Américo (FJA); Fundação Universidade do Amazonas (Ufam) e Associação Brasileira Profissionalizante, Cultural e de Preservação do Meio Ambiente (Abrassa).

O que os dados mostram é que, quando se trata de controle pelo TCU das transferências voluntárias oriundas do MEC, estamos falando majoritariamente de controle das contas de municípios.

A atuação do TCU como órgão historicamente controlador de entes subnacionais, com destaque para municípios, foi abordada por André Braga. O autor lembra que o TCU chegou a ter competência para controlar as transferências da União relativas aos Fundos de Participação Municipal e Estadual (transferências constitucionais obrigatórias). Até 1980, o TCU examinava no detalhe este tipo de transferência, chegando julgar regras previstas em editais de licitação e cláusulas de contratos celebrados em âmbito local:

> *Em determinados anos da década de 1970, o TCU julgou mais processos relacionados ao uso de recursos dos fundos de participação do que processos envolvendo a prestação de contas dos órgãos e entidades da administração pública federal. Nesse cenário, era comum a imposição de multas contra agentes públicos municipais e estaduais, em razão de irregularidades das mais diversas naturezas, como ausência de documentação comprobatória dos gastos, contratação de serviços sem licitação, realização de obras sem utilidade, uso dos recursos para despesas correntes fora dos limites permitidos, entre outras. Em 1975, por exemplo, o TCU condenou o prefeito de Esperantinópolis, no Maranhão, em razão da compra de refrigerantes para evento realizado na Câmara de Vereadores, entre outras irregularidades.*[96]

A competência do TCU para controle das transferências relativas aos fundos constitucionais de participação, segundo relata o autor, terminou por decreto. Em outubro de 1980, o Decreto-lei n.º 1.805 retirou do TCU esta competência, A partir de então, o poder de fiscalizar e punir ficaria a cargo dos tribunais de contas dos estados. Ainda segundo o autor, a mudança foi recebida com muita resistência pelo TCU. A história ajuda a compreender a postura persistente do órgão em se apresentar como um tribunal nacional de contas, discussão que, definitivamente, não está superada.

6.3 O gestor que responde pelas contas analisadas

Voltando a atenção para os gestores públicos que foram considerados como responsáveis pelos recursos, na amostra de decisões analisadas, observou-se que, na grande maioria dos casos, os prefeitos responderam pelas contas.

Observa-se, aqui, que há alguns tipos de processos no TCU, sendo que em muitos deles não há indicação de responsáveis pelo objeto analisado. Nesses casos, em geral, são proferidas decisões que meramente emitem determinações, recomendações ou ciência às unidades jurisdicionadas. Adicio-

96 BRAGA, 2023, p. 74.

nalmente, há os processos arquivados sem julgamento de mérito, nos quais, ainda que houvesse o potencial de indicação de responsáveis, essa indicação não se concretizou. Na amostra analisada, 7 processos não indicaram responsáveis pelo objeto analisado[97].

Nos demais casos, entende-se por "responsável" as pessoas chamadas a responder pelos recursos, que podem ou não ter sido condenadas.

Quanto à definição de quem responde pelas contas oriundas das transferências voluntárias federais, a jurisprudência do TCU afirma que "se não houver lei dispondo diferentemente, o ordenador de despesas, *a priori*, é o prefeito, titular máximo da administração pública municipal" (Acórdão 4.485/2022-2ª Câmara).[98]

Nesse sentido, retirando-se do conjunto total de processos os 7 em que não foram indicados responsáveis, tem-se o seguinte:

- **Em 80 dos 88 processos restantes, o prefeito ou o ex-prefeito foi considerado responsável para fins de controle – isso é, foi chamado pelo Tribunal a prestar contas;**
- **Dos 80 processos em que prefeito ou ex-prefeito foi considerado responsável, em 73 processos, ele (prefeito ou ex-prefeito) acabou sendo condenado pelo TCU;**
- **Dos 80 processos em que o prefeito ou ex-prefeito foi considerado responsável, em 58 processos, eles (prefeito ou ex-prefeito) foram os únicos responsáveis chamados pelo Tribunal a prestar contas pela aplicação dos recursos;**
- **Do total de processos em que os únicos considerados responsáveis foram prefeitos ou ex-prefeitos (58 casos), em 56 processos, eles (prefeitos ou ex-prefeitos) acabaram sendo condenados.**

Em alguns dos processos examinados, o prefeito buscou afastar sua responsabilidade indicando a delegação de competência a outro gestor público. O TCU, contudo, não acatou tal argumentação e manteve a responsabilização do chefe do Poder Executivo[99].

Além de prefeitos e ex-prefeitos, também foram arrolados como responsáveis os seguintes gestores públicos: secretário de Educação; secretário de Fazenda ou de Administração e Finanças; membro da Comissão Permanente de Licitação; membro de Conselho Escolar; governador; procurador do Estado; presidente do FNDE; reitor de universidade; e ordenadores de despesas sem cargo especificado no processo. De forma mais detalhada:

- **Secretário ou o ex-secretário de Educação: considerado responsável em 17 proces-**

97 São elas: ACÓRDÃO 3073/2016 ATA 49/2016 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 6183/2016 ATA 35/2016 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 936/2016 ATA 13/2016 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 2516/2017 ATA 14/2017 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 6211/2018 ATA 21/2018 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 9202/2019 ATA 34/2019 - SEGUNDA CÂMARA; e ACÓRDÃO 6099/2020 ATA 16/2020 - PRIMEIRA CÂMARA.

98 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 4485/2022-2ª Câmara, 2022, p. 28.

99 ACÓRDÃO 4505/2016 ATA 11/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 2742/2016 ATA 5/2016 - SEGUNDA CÂMARA.

sos[100]. Desse total, em 14 processos houve condenação;

- **Ex-secretário de Fazenda ou de Administração e Finanças: considerado responsável em 2 processos, tendo havido condenação em ambos[101];**
- **Membro da Comissão Permanente de Licitação: considerados responsáveis em 6 processos[102]. Em 4 deles houve condenação;**
- **Membro de Conselho Escolar: considerado responsável em 1 processo, com condenação[103];**
- **Governador e procurador do Estado: considerados responsáveis em 1 processo, no qual não houve condenação[104];**
- **Presidente do FNDE: considerado responsável em 1 processo, no qual não houve condenação[105];**
- **Reitor de universidade: considerado responsável em 1 processo, sem condenação[106];**
- **Ordenadores de despesas sem cargo especificado no processo: considerados responsáveis em 6 processos[107]. Desses, em 4 casos houve condenação;**

Quanto aos fundamentos para responsabilização desses diferentes gestores (que não os prefeitos), o TCU buscou aferir a efetiva participação desses agentes na conduta geradora do dano, encontrando alguma relação de causalidade entre a conduta praticada e o dano observado.

No TC 001.269/2011-9, por exemplo, em que houve a responsabilização de secretário Municipal de Educação, uma Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Granjeiro/CE constatou que havia irregularidades na aplicação de recursos federais para custeio de transporte escolar nos exercícios de 2009 e 2010. O Acórdão 9.023/2011-1ª Câmara, no caso, determinou que houve ausência do secretário no acompanhamento de contratos atinentes ao Pnate. Tal conduta, no entendimento da Corte de Contas, teria permitido "a prestação de serviços de transporte escolar para os alunos da rede pública municipal de ensino do município de Granjeiro por veículos e condutores que não atendem adequadamente aos requisitos legal e regulamentares estabelecidos". Nota-se que o modo como o controle se

100 ACÓRDÃO 6978/2014 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 4270/2012 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 9023/2011 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 6218/2015 ATA 35/2015 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 5152/2015 ATA 31/2015 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 1674/2015 ATA 27/2015 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 1342/2015 ATA 20/2015 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 10979/2016 ATA 36/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 3917/2016 ATA 20/2016 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 4505/2016 ATA 11/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 4186/2016 ATA 9/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 2742/2016 ATA 5/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 2359/2017 ATA 42/2017 - PLENÁRIO; ACÓRDÃO 1129/2017 ATA 5/2017 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 1181/2019 ATA 17/2019 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 107/2019 ATA 2/2019 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 2337/2020 ATA 33/2020 - PLENÁRIO

101 ACÓRDÃO 6218/2015 ATA 35/2015 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 986/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

102 ACÓRDÃO 3917/2016 ATA 20/2016 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 656/2016 ATA 9/2016 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 2742/2016 ATA 5/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 1129/2017 ATA 5/2017 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 2216/2018 ATA 36/2018 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 986/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

103 ACÓRDÃO 13592/2016 ATA 43/2016 - SEGUNDA CÂMARA.

104 ACÓRDÃO 11710/2021 ATA 31/2021 - SEGUNDA CÂMARA.

105 ACÓRDÃO 3748/2015 ATA 20/2015 - PRIMEIRA CÂMARA.

106 ACÓRDÃO 18932/2021 ATA 41/2021 - SEGUNDA CÂMARA

107 ACÓRDÃO 4186/2016 ATA 9/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 1181/2019 ATA 17/2019 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 107/2019 ATA 2/2019 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 2337/2020 ATA 33/2020 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 3036/2021 ATA 5/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 18932/2021 ATA 41/2021 - SEGUNDA CÂMARA.

deu foi detalhado a ponto de verificar (i) as condições dos veículos escolares no município de Granjeiro e (ii) a participação do secretário de educação local no acompanhamento dos contratos.

Já no TC 028.314/2013-1, Tomada de Contas Especial que apurou irregularidades na aplicação de recursos advindos do Pnae, do Pnac e do Pnate, no Município de Maracanã/PA, em 2008 e 2009, houve responsabilização do Secretário de Administração e Finanças do município. Por meio do Acórdão 6.218/2015-1ª Câmara, o secretário de finanças foi condenado solidariamente ao prefeito no ressarcimento do débito, e no pagamento de multa, por "participação [...] nos saques ou nos pagamentos irregulares".[108]

No TC 005.959/2015-2, Tomada de Contas Especial instaurada em razão de irregularidades na aplicação de recursos federais transferidos voluntariamente ao município de Fagundes/PB entre 2007 e 2011, houve responsabilização de membros de Comissão Permanente de Licitação. O Acórdão 2.216/2018-Plenário condenou esses gestores, entre outros, ao ressarcimento dos débitos e ao pagamento de multa, além de lhes ter inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública. Isso pois, nas palavras do ministro Bruno Dantas, "contribuíram para o débito, na medida em que declararam como vencedoras empresas que não existiam de fato", sendo que "era de se esperar que tais servidores, no mínimo, checassem a existência real das licitantes, não sendo possível afastar sua culpabilidade sob a alegação de desconhecimento técnico".

Em relação a membros de Conselhos Escolares, detectou-se o TC 009.320/2013-0, Tomada de Contas Especial instaurada por omissão no dever de prestar contas dos recursos destinados ao município de Palmeirina/PE por força do Programa Dinheiro Direto na Escola Emergencial (PDDEE) no exercício de 2004. No caso, foram citadas três presidentes de Conselhos Escolares pela realização de pagamentos indevidos e pela não restituição das quantias não utilizadas ao FNDE. Por meio do Acórdão 13.592/2016-2ª Câmara, o TCU julgou regulares com ressalvas as contas de duas das Presidentes, que fizeram um único pagamento, e irregulares as da terceira, que autorizou a realização de uma série de desembolsos. Chama atenção, neste caso, a mobilização de um Tribunal de Contas Federal para julgamento, em 2016, das contas de conselheiras de escolas do município de Palmeirina no ano de 2004. As defesas chegaram a alegar prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa em face da intempestividade na instauração da Tomada de Contas Especial e do longo tempo transcorrido, mas o TCU afastou a alegação, afirmando que "o longo decurso de tempo entre o prazo final para prestação de contas e a instauração da tomada de contas especial não é, por si só, razão suficiente para o trancamento das contas".[109] Ao citar jurisprudência a confirmar esse entendimento, o acórdão chega a reconhecer que processos tardios carregam maior risco de comprometimento do julgamento de mérito, com "eventual impedimento à plenitude do exercício de defesa", ou mesmo "dificuldade na sua realização", mas que a alegação destas dificuldades ou impedimentos deve vir acompanhada de prova, "cabendo à parte o ônus dessa evidenciação".

108 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 6218/2015-1ª Câmara, 2015, p. 18.

109 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 13592/2016-2ª Câmara, 2016, p. 1.

Ao final, foram julgadas irregulares ou regulares com ressalvas as contas do prefeito e de três conselheiras escolares e determinou-se que no prazo de 15 dias o Conselho Escolar da Escola Alonso Bernardo da Silva e o Conselho Escolar da Escola Monsenhor Júlio de Siqueira restituíssem ao FNDE os valores de R$ 7.848,88 e R$ 12.683,64.

A recente alteração na jurisprudência do TCU para, finalmente, acatar a tese de prescritibilidade de débitos com o erário[110] pode mitigar situações como esta. Contudo, mais do que a passagem do tempo, chama atenção o modo de organização do controle e a racionalidade de um sistema de contas que torna possível um caso como este: um Tribunal de Contas Federal aferindo, na ponta, como uma escola municipal executou recursos que recebeu do FNDE mais de uma década atrás.

O Programa Dinheiro Direto na Escola visa a transferência de recursos de pequena monta para que escolas, através de conselhos escolares, excutem diretamente despesas com manutenção predial, compras ou apoio ao pedagógico. O programa visa a autogestão de recursos pelas escolas. Como visto na primeira etapa de pesquisa, a legislação pertinente prevê o TCU como um dos órgãos competentes para o controle externo destas transferências. Esse é um caso que mostra claramente como a combinação entre uma legislação muito aberta quanto à organização dos sistemas de controle e a atuação casuística do TCU em casos irrelevantes do ponto de vista financeiro para o orçamento da União em educação acaba gerando insegurança jurídica e, sobretudo, ineficiência ao modelo de controle das transferências federais na educação.

Em continuidade aos gestores responsabilizados, em um caso da nossa amostra se detectou arrolamento do presidente do FNDE como responsável pelas contas. Tratou-se do TC 001.304/2013-5, uma Representação acerca de irregularidades na execução de obras no município de Piracanjuba/GO, financiadas com recursos federais transferidos por intermédio de convênios, contratos de repasse e termo de compromisso. O então presidente do FNDE foi chamado por "ausência de supervisão ministerial da execução do objeto", mas suas razões de justificativa foram acolhidas, e foi-lhe dispensada a aplicação de sanção pecuniária, por meio do Acórdão 3.748/2015-1ª Câmara. Ressalta-se neste caso as considerações do TCU quanto à atuação do FNDE na fiscalização dos recursos repassados a título de transferências voluntárias.

O caso trata da fiscalização pelo TCU do andamento de diversas obras em Piracanjuba/GO, dentre elas, obras para a construção de creches com recursos federais repassados pelo FNDE. Em fiscalização *in loco*, o TCU constatou paralisações que não foram devidamente fiscalizadas pelo FNDE, que continuou repassando recursos. Os convênios datavam de 2008 e 2011. No convênio de 2008, a obra ainda não estava concluída na data do acórdão (2015) e, no de 2011, sequer havia sido iniciada. Foram arrolados diversos gestores como responsáveis pelas irregularidades, incluindo o prefeito da cidade e o presidente do FNDE.

110 Resolução n.º 344/2022. Conferir mais informações sobre o tema em textos publicados pelo Observatório do TCU: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/ha-prescricao-no-tcu-19102022 e https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/prescricao-no-tcu-um-balanco-dos-ultimos-seis-meses-12042023.

Em sua defesa, o então presidente do FNDE informou que a Prefeitura de Piracanjuba solicitou nova complementação de valor, para a conclusão da construção da Escola de Educação Infantil iniciada em 2008 e se comprometeu a cumprir as pendências. Quanto ao Convênio de 2011, o município também solicitou ao FNDE aditivo de valor, e informou que os procedimentos administrativos preliminares à realização da licitação estariam em andamento. O TCU acolheu os argumentos apresentados pelo presidente do FNDE quanto à existência de acompanhamento, mas considerou que a situação dos convênios deveria ser investigada com maior profundidade.

O caso é ilustrativo de um problema crônico no financiamento da educação no Brasil, que são as obras paralisadas. Em janeiro de 2023, no discurso de posse do novo ministro da educação, o MEC anunciou a retomada de 3.700 obras, com novo desembolso de recursos federais[111].

O tema recebe histórica preocupação do TCU. No Painel de Obras Paralisadas produzido pelo TCU no âmbito do TC 021.731/2019-5, constata-se que das mais de 8.000 obras paradas no Brasil, quase 4.000 são ligadas à educação. E um dos problemas identificados pela auditoria foi exatamente fragilidade do controle pelo FNDE, quem nem mesmo teria os dados organizados neste tema.

As informações quanto ao controle federal interno das transferências, de acordo com o TCU, estão pulverizadas em diversos sistemas de acompanhamento de contas, sem uma padronização. A informação bate com a conclusão da primeira parte desta pesquisa, quanto à fragmentação da regulamentação das transferências de recursos na educação, especialmente quanto ao modo de prestação de contas e controle.

De acordo com o TCU, ainda tratando do TC 021.731/2019-5 que auditou as obras paradas, o FNDE, em diversos casos, segue enviando recursos para novas obras em municípios, a despeito de paralisações anteriores. Foi este o caso de Piracanjuba/GO, verificado em nossa amostra.

A Prefeitura realizou uma tomada de preços e assinou contrato com a empreiteira vencedora no valor de R$ 947.942,25. Entretanto, a empresa abandonou a obra 3 anos depois. O TCU apurou pelos dados no Simec que a execução física da obra correspondia a apenas 56,66% do projeto, em descompasso com a execução financeira do convênio, que já estaria em 71,27%.

O voto do ministro relator, Walton Alencar Rodrigues, aponta como possíveis causas das paralisações:

- **transferências de recursos federais em percentual aquém do previsto no cronograma do acordo;**
- **desinteresse e abandono da obra pela empresa construtora;**
- **ausência de interesse do Município na realização do objeto do ajuste ante a insuficiência de recursos disponíveis;**
- **falta de responsabilização das empresas contratadas pelo município, estimulando a impunidade das empresas inadimplentes.**

111 O tema foi abordado pelo Observatório do TCU em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tcu-e-as-obras-paradas-na-educacao-22022023.

Quanto ao último ponto, acerca da responsabilização das empreiteiras, discorre o TCU que:

> *havendo o órgão municipal promovido a contratação de terceiros com o dispêndio de recursos federais repassados por meio transferências voluntárias, é inafastável a incidência de normas de regência da União quanto à inexecução da avença, bem assim das sanções dela decorrentes. Na verdade, o Município de Piracanjuba/GO atua como longa manus da União na implementação de políticas públicas de interesse local por meio da execução de transferências voluntárias que envolvam recursos federais. Nessas condições, é dever do gestor municipal valer-se das prescrições da Lei 8.666/1993 para promover a responsabilização direta das empresas contratadas em caso de abandono injustificado das obras contempladas pelos referidos ajustes.*[112]

Ao final, o Acórdão diverge da proposta da Unidade Técnica quanto a determinar aos órgãos repassadores da União que se abstenham de realizar prorrogações injustificadas de convênios, as quais estariam a protelar a conclusão das respectivas obras. Segundo o relator: "a imposição dessa vedação poderia implicar riscos irreparáveis para a Administração Pública, ao inviabilizar a efetiva conclusão das obras nas hipóteses em que a dilação dos ajustes fosse plenamente justificada".[113]

Afirmou, ainda, que incumbiria ao órgão concedente avaliar as "peculiaridades de cada caso concreto para autorizar ou não as referidas prorrogações, tendo sempre em mira o interesse público na realização da obra ou empreendimento de interesse social do município ou, em caso de prejuízo aos cofres públicos federais, adotar as medidas necessárias à reparação administrativa do dano ou à instauração de Tomada de Contas Especial". Foram acolhidas parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis sem, no entanto, aplicar-lhes sanção pecuniária pelas obras em atraso.

A solução do Acórdão, além de fazer um diagnóstico do problema, que ultrapassa o contexto do município examinado, cria bom precedente no sentido de que é preciso (i) reforçar o papel do controle interno (FNDE) e (ii) considerar as consequências das decisões controladoras privilegiando, sempre que possível, a retomada das obras pelos gestores públicos.

6.4 Quais são os objetos das transferências voluntárias submetidas ao controle?

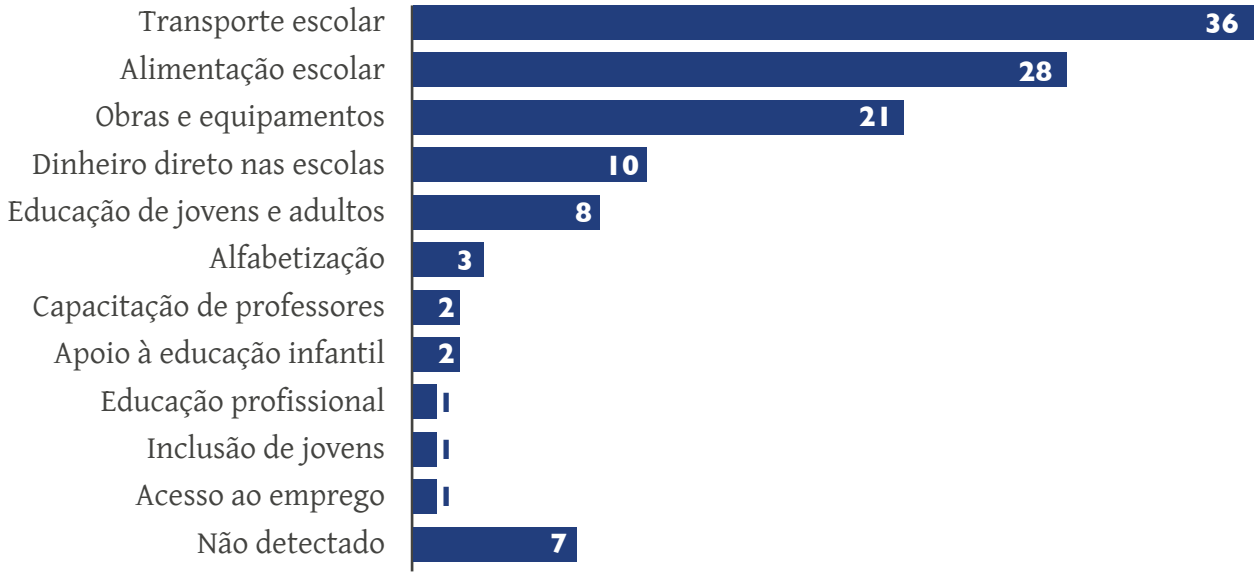
Considerando nossa amostra de casos, analisamos o objeto das transferências controladas pelo TCU. Há acórdãos que discutem controle de recursos repassados com diversas finalidades, por isso o total de finalidades é superior à amostra de acórdãos.

Identificamos os seguintes temas como objetos de transferências controladas pelo TCU:

112 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3748/2015-1ª Câmara, 2015, p. 19.

113 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3748/2015-1ª Câmara, 2015, p. 19.

Figura 3 - Número de transferências por objeto



Fonte: Elaboração própria.

Destacaram-se as transferências ligadas ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) como as mais presentes nas contas que chegam ao controle do TCU[114], seguidas pelos recursos para alimentação escolar, no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)[115]. Em seguida, há recursos para obras e equipamentos[116], seguidos de transferências do Programa Dinheiro

114 ACÓRDÃO 6978/2014 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 4270/2012 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 9023/2011 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 9361/2015 ATA 36/2015 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 6218/2015 ATA 35/2015 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 5152/2015 ATA 31/2015 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 4639/2015 ATA 25/2015 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 1674/2015 ATA 27/2015 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 11938/2016 ATA 39/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 6274/2016 ATA 18/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 4211/2016 ATA 9/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 2742/2016 ATA 5/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 2359/2017 ATA 42/2017 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 935/2017 ATA 16/2017 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 2858/2017 ATA 9/2017 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 1129/2017 ATA 5/2017 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 1181/2019 ATA 17/2019 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 107/2019 ATA 2/2019 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 9202/2019 ATA 34/2019 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 1265/2019 ATA 19/2019 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 2337/2020 ATA 33/2020 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 5008/2020 ATA 12/2020 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 6099/2020 ATA 16/2020 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 13930/2020 ATA 43/2020 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 18777/2021 ATA 40/2021 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 18221/2021 ATA 38/2021 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 11710/2021 ATA 31/2021 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 10964/2021 ATA 28/2021 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 10679/2021 ATA 27/2021 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 9304/2021 ATA 25/2021 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 8921/2021 ATA 24/2021 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 8656/2021 ATA 23/2021 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 7978/2021 ATA 17/2021 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 5112/2021 ATA 9/2021 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 2982/2021 ATA 5/2021 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 986/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO e ACÓRDÃO 8656/2021 ATA 23/2021 - SEGUNDA CÂMARA.

115 ACÓRDÃO 4270/2012 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 9023/2011 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 6218/2015 ATA 35/2015 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 5152/2015 ATA 31/2015 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 1674/2015 ATA 27/2015 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 1342/2015 ATA 20/2015 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 6183/2016 ATA 35/2016 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 3917/2016 ATA 20/2016 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 4211/2016 ATA 9/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 4186/2016 ATA 9/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 2742/2016 ATA 5/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 657/2016 ATA 2/2016 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 935/2017 ATA 16/2017 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 2858/2017 ATA 9/2017 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 1465/2018 ATA 8/2018 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 1181/2019 ATA 17/2019 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 107/2019 ATA 2/2019 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 1265/2019 ATA 19/2019 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 2337/2020 ATA 33/2020 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 3579/2020 ATA 9/2020 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 5801/2020 ATA 15/2020 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 6500/2020 ATA 18/2020 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 6892/2020 ATA 21/2020 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 11710/2021 ATA 31/2021 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 1425/2021 ATA 21/2021 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 2729/2022 ATA 15/2022 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 986/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 986/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO.

116 ACÓRDÃO 2834/2015 ATA 44/2015 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 3748/2015 ATA 20/2015 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 3073/2016 ATA 49/2016 –

Direto na Escola[117] e educação de jovens e adultos[118].

A partir desses casos, os resultados são mais dispersos: recursos destinados a programas de alfabetização[119], apoio à educação infantil[120], capacitação de professores[121] e outros.[122] Não conseguimos identificar com clareza o objeto das transferências em 7 casos[123].

Em todos esses casos, a despeito de boa parte se referir a programas legais, as transferências foram consideradas voluntárias, por isso apareceram em nossa amostra. Como tentamos restringir os casos às transferências voluntárias, é provável que haja muito mais casos de controle de contas pelo TCU referentes aos programas legais, mas que não apareceram na pesquisa porque não fazem referência a este termo. O conjunto de casos comprova, ainda que de maneira amostral, que na jurisprudência do TCU há uma aproximação dos conceitos de transferências obrigatórias de origem legal e transferências voluntárias, a ponto de nem sempre essa classificação importar para a incidência do controle externo federal.

6.5 Quais as irregularidades apontadas?

A partir das 95 decisões analisadas, pode-se dividir as irregularidades identificadas pelo TCU em 7 categorias: (i) prestação de contas irregular ou incompleta; (ii) irregularidade na prestação de serviço ou obra; (iii) não prestação de contas; (iv) subcontratação e sobrepreço; (v) irregularidades na licitação; (vi) uso diverso dos recursos; (vii) não realização de diligência solicitada pelo TCU;

PLENÁRIO, ACÓRDÃO 12808/2016 ATA 41/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 8369/2016 ATA 24/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 6228/2016 ATA 17/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 656/2016 ATA 9/2016 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 13376/2018 ATA 38/2018 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 3315/2019 ATA 15/2019 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 9749/2020 ATA 32/2020 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 8017/2020 ATA 25/2020 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 12141/2021 ATA 31/2021 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 12135/2021 ATA 31/2021 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 10259/2021 ATA 26/2021 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 8921/2021 ATA 24/2021 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 8656/2021 ATA 23/2021 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 8876/2021 ATA 22/2021 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 5932/2021 ATA 10/2021 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 3534/2021 ATA 6/2021 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 2492/2022 ATA 14/2022 - PRIMEIRA CÂMARA e ACÓRDÃO 2309/2022 ATA 12/2022 - PRIMEIRA CÂMARA.

117 ACÓRDÃO 1674/2015 ATA 27/2015 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 13592/2016 ATA 43/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 10810/2016 ATA 34/2016 - SEGUNDA CÂMARA.
ACÓRDÃO 936/2016 ATA 13/2016 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 5715/2017 ATA 25/2017 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 935/2017 ATA 16/2017 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 6500/2020 ATA 18/2020 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 13992/2020 ATA 43/2020 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 1425/2021 ATA 21/2021 – PLENÁRIO e ACÓRDÃO 51/2021 ATA 1/2021 - SEGUNDA CÂMARA.

118 ACÓRDÃO 4639/2015 ATA 25/2015 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 7452/2016 ATA 42/2016 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 8604/2016 ATA 25/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 4505/2016 ATA 11/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 935/2017 ATA 16/2017 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 1465/2018 ATA 8/2018 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 791/2020 ATA 3/2020 - SEGUNDA CÂMARA e ACÓRDÃO 1152/2021 ATA 2/2021 - PRIMEIRA CÂMARA.

119 ACÓRDÃO 6218/2015 ATA 35/2015 - PRIMEIRA CÂMARA e ACÓRDÃO 8781/2021 ATA 21/2021 - PRIMEIRA CÂMARA e ACÓRDÃO 1425/2021 ATA 21/2021 – PLENÁRIO.

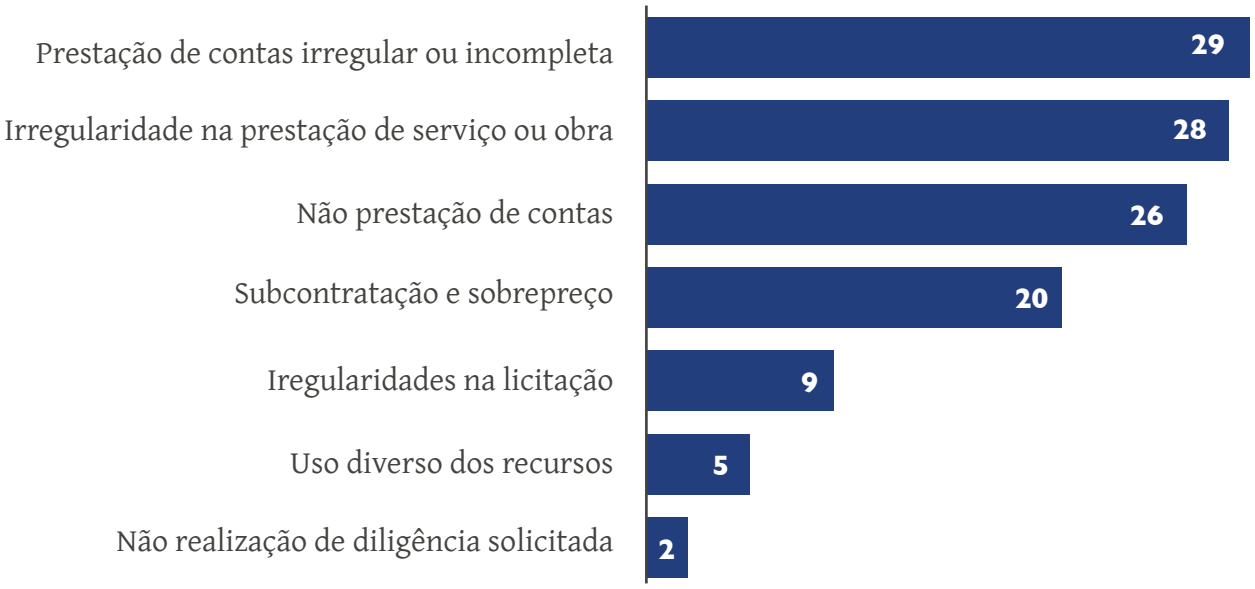
120 ACÓRDÃO 17978/2021 ATA 36/2021 - SEGUNDA CÂMARA e ACÓRDÃO 1127/2022 ATA 6/2022 – SEGUNDA CÂMARA.

121 ACÓRDÃO 7272/2021 ATA 13/2021 - PRIMEIRA CÂMARA e ACÓRDÃO 3036/2021 ATA 5/2021 - SEGUNDA CÂMARA.

122 São recursos para: expansão da educação profissional; inclusão de jovens (ACÓRDÃO 5376/2021 ATA 9/2021 - PRIMEIRA CÂMARA) e acesso ao emprego (ACÓRDÃO 4840/2016 ATA 12/2016 - SEGUNDA CÂMARA).

123 ACÓRDÃO 6703/2015 ATA 37/2015 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 10979/2016 ATA 36/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 4837/2016 ATA 12/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 2516/2017 ATA 14/2017 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 2216/2018 ATA 36/2018 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 6211/2018 ATA 21/2018 - PRIMEIRA CÂMARA e ACÓRDÃO 18932/2021 ATA 41/2021 - SEGUNDA CÂMARA.

Figura 4 -Qual a irregularidade identificada nos acórdãos?



Fonte: Elaboração própria[124].

Os casos classificados como sendo de "*prestação de contas irregular ou incompleta*" (29 decisões) tratam de situações em que a documentação enviada teria sido insuficiente para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, ou não demonstraria o emprego dos recursos enviados pelo Governo Federal na contratação do serviço ou da obra[125]. Em geral, trata-se de problemas com as notas fiscais ou com o uso de contas correntes que misturariam fundos municipais e as transferências federais. Essa classificação também foi atribuída aos casos em que o prefeito não deixou a documentação para que o sucessor realizasse a devida prestação de contas. Com isso, é possível concluir que parte significativa da amostra se refere a situações em que as gestões municipais não tiveram a organização adequada para cuidar da prestação de contas dos recursos federais. O problema se agrava pela demora nos processos internos e externos de prestação de contas, que toma duas ou mais gestões diferentes.

124 Importante mencionar que a somatória dos números apresentados (119) supera o número de acórdãos analisados (95). Isso ocorre porque em um mesmo acórdão podem ter sido discutidas mais de uma irregularidade.

125 ACÓRDÃO 9361/2015 ATA 36/2015 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 6218/2015 ATA 35/2015 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 1674/2015 ATA 27/2015 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 11938/2016 ATA 39/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 10979/2016 ATA 36/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 6183/2016 ATA 35/2016 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 10810/2016 ATA 34/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 8604/2016 ATA 25/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 3917/2016 ATA 20/2016 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 4840/2016 ATA 12/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 4505/2016 ATA 11/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 4211/2016 ATA 9/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 5715/2017 ATA 25/2017 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 13376/2018 ATA 38/2018 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 1465/2018 ATA 8/2018 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 12135/2021 ATA 31/2021 – PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 8921/2021 ATA 24/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 1425/2021 ATA 21/2021 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 7272/2021 ATA 13/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 779/2022 ATA 3/2022 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 986/2019 ATA 14/2019 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 4186/2016 ATA 9/2016 – SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 657/2016 ATA 2/2016 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 935/2017 ATA 16/2017 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 1265/2019 ATA 19/2019 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 3579/2020 ATA 9/2020 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 6500/2020 ATA 18/2020 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 1152/2021 ATA 2/2021 – PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 2729/2022 ATA 15/2022 - PRIMEIRA CÂMARA.

A classificação "*irregularidade na prestação de serviço ou obra*" foi utilizada para abarcar os 28 casos em que foram identificadas falhas no objeto/serviço prestado[126]. Obras de escolas, creches e quadras paralisadas, inconcluídas ou com vícios; veículos de transporte irregulares ou motoristas sem a habilitação correta; e alimentos do Pnae em descompasso com as normas federais para aquisições de gêneros alimentícios são exemplos do que consideramos nesta classificação.

No caso do Programa de transferências para alimentação, a Lei 11.947/2009 traz exigências gerais sobre a qualidade nutricional mínima dos alimentos a serem ofertados no âmbito do Pnae (art. 12), o que, por sua vez, é concretizado por normativas infralegais editadas pelo FNDE, como as Resoluções 02/2002 e 38/2009. Verificamos casos em que o TCU examina o descumprimento, pelo munícipio, das exigências, como número de refeições diárias, percentagem mínima de alimentos do tipo básico ou aspectos nutritivos das refeições etc. -, havendo "prestação irregular do serviço" de alimentação escolar. É o caso dos acórdãos exemplificados a seguir.

O Acórdão 657/2016 – Primeira Câmara tratou de tomada de contas especial instaurada pelo FNDE, em desfavor do prefeito de Caçapava/SP, para verificar as irregularidades quanto a aplicação dos recursos federais repassados no âmbito do Pnae. O TCU condenou o gestor por falhas na prestação dos serviços:

> *Consta dos autos que o município em análise recebeu, no mencionado exercício financeiro, a importância de R$ 301.340,00. O Conselho Municipal de Alimentação Escolar, corresponsável pela fiscalização, emitiu parecer no qual aponta diversas inconsistências, dentre as quais destaco: a) não aplicação do percentual mínimo de 70% na aquisição de gêneros alimentícios básicos, em desrespeito ao art.8, § 1º, da Resolução FNDE nº 2/2002; b) não apresentação dos demonstrativos de receita, de poupança, bem como dos extratos financeiros; c) alimentação insuficiente e de baixa qualidade; e d) não participação do conselho na elaboração do cardápio.*[127]

O Acórdão 4186/2016 – Segunda Câmara tratou de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Controle Externo do Tocantins (Secex/TO), com a finalidade de examinar a aplicação de recursos públicos federais repassados ao município de São Miguel do Tocantins, nas áreas de saúde, educação e assistência social. No que diz respeito à aplicação dos recursos do Pnae, foram constatadas irregularidades na licitação, bem como irregularidades na prestação adequada do serviço, em especial pela ausência de nutricionista e de testes de qualidade na alimentação ofertada.

> *11. No que tange ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae/2011-2012, no âmbito dos*

126 ACÓRDÃO 6978/2014 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 4270/2012 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 9023/2011 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 5152/2015 ATA 31/2015 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 8807/2016 ATA 27/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 2742/2016 ATA 5/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 5715/2017 ATA 25/2017 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 1129/2017 ATA 5/2017 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 107/2019 ATA 2/2019 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 2337/2020 ATA 33/2020 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 18221/2021 ATA 38/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 10964/2021 ATA 28/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 10679/2021 ATA 27/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 7978/2021 ATA 17/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 2834/2015 ATA 44/2015 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 3748/2015 ATA 20/2015 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 3073/2016 ATA 49/2016 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 12808/2016 ATA 41/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 8369/2016 ATA 24/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 6274/2016 ATA 18/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 657/2016 ATA 2/2016 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 1181/2019 ATA 17/2019 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 3579/2020 ATA 9/2020 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 18932/2021 ATA 41/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 10259/2021 ATA 26/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 8876/2021 ATA 22/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 5932/2021 ATA 10/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 3534/2021 ATA 6/2021 - PRIMEIRA CÂMARA.

127 BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 657/2016-1ª Câmara, 2016, p. 8.

> *quais foram repassados cerca de R$ 220 mil, constatou-se a ausência de licitação, de processos demonstrativos de dispensa ou inexigibilidade, de contratos e termos de recebimento de produtos, restrição da competitividade ou direcionamento dos certames realizados, falta de demonstração da compatibilidade dos preços pagos com os praticados com o mercado, não contratação de nutricionista e omissão dos testes de aceitabilidade da alimentação oferecida.*[128]

Em outra decisão, Acórdão 18066/2021- 2ª Câmara, a Tomada de Contas Especial (TCE) foi instaurada contra um ex-prefeito de Olinda (PE) por dúvidas quanto à aquisição de produtos para merenda. O relatório destaca a análise empreendida pela Secex/TCU sobre a quantidade de milho de munguzá, fubá e fígado bovino adquiridos para as refeições escolares no município. Ao final, a defesa foi parcialmente acolhida, mencionado no acórdão o princípio da proporcionalidade e a desnecessidade de mover a máquina administrativa para o débito em questão, mas os casos são ilustrativos do nível de especificidade que o TCU tem de entrar quando decide examinar a execução dos recursos vinculados aos programas legais de transferências para alimentação nas escolas.

Os casos classificados como "*não prestação de contas*" (26 decisões) dizem respeito tanto àqueles em que não houve qualquer prestação de contas pelo ente que recebeu os recursos, quanto àqueles em que as contas foram prestadas fora do prazo, ensejando responsabilização[129].

Já os casos classificados como "*subcontratação, levando a sobrepreço*" (20 decisões) correspondem às decisões em que o TCU verificou a ocorrência de subcontratação integral do serviço ou obra licitados, de modo que a empresa vencedora da licitação teria atuado como intermediária entre a administração pública e a empresa que de fato executaria a obra ou prestaria o serviço[130]. Segundo as decisões analisadas, essa intermediação enseja sobrepreço na contratação, uma vez que adiciona mais um ator na prestação do objeto.

O Acórdão 7978/2021 – Segunda Câmara exemplifica este ponto. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo FNDE em desfavor de ex-prefeita de Araçoiaba (CE), para verificar as irregularidades quanto a aplicação dos recursos federais repassados no âmbito do Pnate. O TCU

128 BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 4186/2016-2ª Câmara, 2016, p. 15.

129 ACÓRDÃO 4639/2015 ATA 25/2015 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 13592/2016 ATA 43/2016 – SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 6228/2016 ATA 17/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 4837/2016 ATA 12/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 935/2017 ATA 16/2017 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 3315/2019 ATA 15/2019 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 9749/2020 ATA 32/2020 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 791/2020 ATA 3/2020 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 5008/2020 ATA 12/2020 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 5801/2020 ATA 15/2020 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 6892/2020 ATA 21/2020 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 8017/2020 ATA 25/2020 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 13992/2020 ATA 43/2020 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 13930/2020 ATA 43/2020 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 17978/2021 ATA 36/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 12141/2021 ATA 31/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 8656/2021 ATA 23/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 8781/2021 ATA 21/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 5376/2021 ATA 9/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 1152/2021 ATA 2/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 51/2021 ATA 1/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 2729/2022 ATA 15/2022 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 2492/2022 ATA 14/2022 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 1127/2022 ATA 6/2022 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 2309/2022 ATA 12/2022 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 12135/2021 ATA 31/2021 - PRIMEIRA CÂMARA.

130 ACÓRDÃO 6978/2014 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 4270/2012 – PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 9023/2011 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 5152/2015 ATA 31/2015 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 8807/2016 ATA 27/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 2742/2016 ATA 5/2016 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 2359/2017 ATA 42/2017 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 2858/2017 ATA 9/2017 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 1129/2017 ATA 5/2017 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 107/2019 ATA 2/2019 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 1265/2019 ATA 19/2019 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 2337/2020 ATA 33/2020 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 18777/2021 ATA 40/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 18221/2021 ATA 38/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 10964/2021 ATA 28/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 10679/2021 ATA 27/2021 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 9304/2021 ATA 25/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 7978/2021 ATA 17/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 5112/2021 ATA 9/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 2982/2021 ATA 5/2021 - SEGUNDA CÂMARA.

constatou que a empresa de transporte contratada não possuía nenhum dos 42 veículos utilizados na prestação do serviço, sendo todos eles pertencentes a particulares, que arcavam com os custos de manutenção, combustível e regularidade documental dos carros e motoristas. Restou constatado que a empresa realizou a subcontratação total dos serviços de transporte[131], figurando como mera intermediária:

> *a Secretária de Educação do Município de Aracoiaba, ao permitir a subcontratação total do contrato de transporte escolar, deu ensejo ao pagamento de uma 'taxa de administração' do contrato [...] gerando um prejuízo aos cofres públicos no valor de R$ 277.258,20 para o Exercício 2012, uma vez que os serviços de transporte escolar foram prestados por terceiros alheios ao contrato e por valores inferiores aos acordados.*[132]

Já a classificação de "*irregularidades na licitação*", diz respeito a contestações do TCU quanto ao procedimento licitatório, sendo que 7 decisões trataram sobre elementos formais[133] (falta de divulgação, dispensa de licitação para objetos que exigem o procedimento licitatório, excesso de exigências ou falta de exigências técnico financeiras etc.), e duas trataram de fraude à licitação[134]. O fato de que, em uma amostra de 95 casos, apenas duas decisões tratam de fraude à licitação, pode indicar que a maior parte dos problemas ligados à prestação de contas não decorre diretamente de corrupção ou dolo na gestão pública. A hipótese necessitaria de corroboração com acompanhamento dos casos após a rejeição das contas no TCU, já que pode ter havido encaminhamento ao Ministério Público para ação de improbidade, por exemplo. Mas nos parece que boa parte dos problemas com as contas da educação decorre de falta de estrutura e capacitação da gestão em pequenos municípios para a execução eficiente dos recursos, seja no planejamento e realização de boas contratações, seja na organização adequada para as formalidades das prestações de contas.

Mais do que um problema de moralidade, o que se ressalta nos casos é a má qualidade das licitações realizadas nos pequenos municípios brasileiros, por exemplo com a contratação de empresas que abandonam as obras ou realizam serviços com falhas e vícios que comprometem a boa gestão dos serviços municipais.

Se somados os casos em que há problemas formais na apresentação das contas com os que tratam de problemas na prestação do serviço ou obra, são esses os temas que encontramos na grande maioria das decisões. E não se deve esquecer que as contas que chegam ao TCU já representam uma exceção, no sentido de serem, em tese, somente aquelas nas quais o FNDE não sanou as irregularidades diretamente com o ente recebedor do recurso. Ou seja, se agregarmos essa pequena amostra ao conjunto total de contas examinadas e concluídas no controle interno, a dificuldade das gestões mu-

131 A prática é vedada na Lei n.º 8.666/93, em leitura combinada dos arts. 72 e 78, inciso VI, quando não previstos expressamente em edital.

132 BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 7978/2021-2ª Câmara, 2021, p. 6.

133 ACÓRDÃO 1342/2015 ATA 20/2015 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 936/2016 ATA 13/2016 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 4186/2016 ATA 9/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO 656/2016 ATA 9/2016 – PLENÁRIO, ACÓRDÃO 2516/2017 ATA 14/2017 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO 6099/2020 ATA 16/2020 - PRIMEIRA CÂMARA e ACÓRDÃO 1674/2015 ATA 27/2015 – PLENÁRIO.

134 ACÓRDÃO 2216/2018 ATA 36/2018 – PLENÁRIO e ACÓRDÃO 6500/2020 ATA 18/2020 - PRIMEIRA CÂMARA.

nicipais em fazer boas contratações e em organizar a prestação de contas ficará ainda mais evidente.

Por "*uso diverso dos recursos*" classificaram-se os casos em que os gestores se valeram das transferências federais para objeto diverso do pactuado, como pagamento de funcionários municipais ou em outras políticas públicas que não as educacionais. Foram 5 decisões que constataram essa irregularidade[135].

A classificação de "*não realização de diligência solicitada*" abrange 2 casos em que os gestores não atenderam a pedidos enviados pela Corte de Contas, ensejando a aplicação de sanção[136]. Tratou-se de pedido do TCU para apresentação de documentos pelos municípios. A não apresentação ensejou pena de multa, nos termos do Art. 58, IV, da Lei Orgânica do TCU.

Em 77 das 95 decisões analisadas houve a condenação de gestores. Treze casos não trouxeram condenação, e 5 casos se resolveram por encaminhamentos processuais diversos, todos relativos à necessidade de aguardar manifestação prévia do FNDE acerca das contas, pois não caberia ao TCU fazê-lo antes do controle interno[137] O TCU reconhece que há competência primária do FNDE no exame das contas, e busca não se manifestar definitivamente antes da conclusão do exame pelo órgão repassador dos recursos, o que atende aos pressupostos da Tomada de Contas Especial.

Resta entender, contudo, quais os critérios do FNDE para acionar ou não o TCU após o exame das contas em sede administrativa e, principalmente, como isso tem ocorrido na prática, considerando o volume de recursos e processos no FNDE e a demora no exame e fechamento das contas. Segundo a Portaria Interministerial n.º 424/2016, havendo rejeição das contas pelo órgão concedente, deve-se imediatamente determinar a instauração de tomada de contas especial. Ao mesmo tempo, o entendimento do próprio TCU é o de que a TCE é medida de exceção, que somente deve ser instaurada após esgotadas as medidas adotadas pela autoridade administrativa repassadora dos recursos federais para a regularização ou reparação do dano. O FNDE tem conseguido exercer o controle interno dentro dos prazos legais e com eficiência? O órgão busca diretamente o ressarcimento junto aos entes ou, ao verificar problemas nas contas, há um envio automático do caso ao TCU? Todas as contas são examinadas pelo controle interno da mesma forma ou realiza-se algum tipo de controle amostral? O Judiciário é uma alternativa para processo de execução do ente federado ou necessariamente o processo deve ser encaminhado ao TCU? Essas são perguntas que a pesquisa não conseguiu responder, mas que permanecem como pontos importantes de investigação e produção de dados.

Uma hipótese que pode ser extraída da amostra analisada é a de que o envio das contas ao TCU é de fato uma exceção, considerando que examinamos processos de 2016 a 2021 e apenas 95

135 ACÓRDÃO 7452/2016 ATA 42/2016 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 11710/2021 ATA 31/2021 – SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 3036/2021 ATA 5/2021 - SEGUNDA CÂMARA; ACÓRDÃO 1674/2015 ATA 27/2015 – PLENÁRIO; ACÓRDÃO 8604/2016 ATA 25/2016 - SEGUNDA CÂMARA.

136 ACÓRDÃO 6703/2015 ATA 37/2015 - PRIMEIRA CÂMARA; ACÓRDÃO 8215/2021 ATA 19/2021 - SEGUNDA CÂMARA.

137 O ACÓRDÃO 936/2016 ATA 13/2016 – PLENÁRIO tratou de relatório de auditoria. Conclui pela abertura de tomadas de contas especiais, que por sua vez poderão vir a impor condenações. O ACÓRDÃO 6099/2020 ATA 16/2020 - PRIMEIRA CÂMARA termina com decisão de esperar que o FNDE se manifeste sobre o caso e analise as prestações de contas, não cabendo ao TCU fazê-lo antes do órgão de controle interno. O ACÓRDÃO 18932/2021 ATA 41/2021 - SEGUNDA CÂMARA foi extinto sem julgamento de mérito, não havendo, portanto, discussões sobre a condenação ou não do gestor. Por fim, tanto o ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 6211/2018 ATA 21/2018 - PRIMEIRA CÂMARA quanto o ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 9202/2019 ATA 34/2019 - SEGUNDA CÂMARA não conheceram de Representações por entendendo ser a matéria de competência primária do FNDE.

casos se encaixaram no nosso recorte de casos em que o TCU julgou processos de transferências voluntárias na educação. Mas também é possível que, ao restringirmos as buscas a casos de transferências voluntárias, tenhamos examinado uma parcela pequena do total de casos de transferências educacionais que o TCU julga.

Isso porque o TCU não considera que apenas as transferências voluntárias devam ser controladas, estendendo a possibilidade de controle da execução dos recursos às transferências obrigatórias legais (talvez por conta das características da legislação do setor), muito mais volumosas e frequentes na educação do que as transferências tipicamente voluntárias (que ocorrem mediante convênios ou congêneres). Um exame quantitativo que apure mais amplamente o volume de decisões do TCU julgando transferências interfederativas na educação, sejam elas obrigatórias (constitucionais ou legais) ou voluntárias, poderia responder com precisão o quanto o Tribunal se ocupa deste tipo de análise e, consequentemente, investigar se o FNDE está conseguindo controlar as contas internamente ou se apenas transfere este ônus ao TCU.

6.6 Quais sanções foram aplicadas aos gestores?

Das 77 condenações identificadas, verificou-se que o TCU em mais da metade dos casos condenou os responsáveis ao ressarcimento do débito e ao pagamento de multa, de forma cumulada.

Figura 5 - Sanções aplicadas

Fonte: Elaboração própria.

Em quase todos os casos em que houve apenas a condenação a ressarcimento do débito, isso se deu devido ao reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva.[138] Vale dizer que, com o novo

138 São eles: ACÓRDÃO n.º 13592/2016 ATA 43/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO n.º 7452/2016 ATA 42/2016 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO

entendimento do TCU acerca da prescrição[139], esses resultados poderiam ser diferentes. Hoje, diante da nova Resolução do TCU, ao menos em tese há maior segurança jurídica aos gestores quanto ao reconhecimento da prescrição não apenas para imposição de multa, mas também para devolução de valores.

6.7 A classificação das transferências pelo TCU e seu impacto no controle

Como indicado anteriormente, embora a ideia inicial tenha sido analisar apenas as transferências voluntárias, a amostra analisada na pesquisa contemplou tanto casos típicos de transferências voluntárias – isso é, aquelas realizadas por meio de convênios ou instrumentos congêneres – quanto transferências operacionalizadas por meio de programas federais previstos em lei.

Isso se deve, novamente, ao fato de que o TCU, talvez por conta das características da legislação, acabou não usando a classificação mais tradicional de transferências interfederativas como fator decisivo para limitar sua competência para controlá-las. Na prática, assim, ampliou significativamente a ideia de transferências "voluntárias" e considerou como voluntária toda transferência que não decorresse de previsão constitucional.

Na busca pela origem desse entendimento, chegou-se ao Acórdão n.º 1.631/2006-Plenário, proferido em Representação para que o TCU apurasse possíveis irregularidades referentes a transferências de recursos para municípios em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (TC 012.746/2006-0). Na oportunidade, o ministro Augusto Sherman afirmou que há transferências voluntárias e obrigatórias, e que o texto constitucional, quando pretendeu referir-se a estas últimas o fez de forma expressa. Tudo que não estivesse previsto na Constituição passaria a ser "voluntário", ainda que houvesse obrigação de transferência decorrente de Lei.

Em 2013, foi proferido no TCU o Acórdão n.º 2.368/2013-Plenário, que tratou de Pedido de Reexame em Representação relativa a irregularidades em pregão para aquisição de suco de laranja e néctar de frutas pela Secretaria de Educação do Município de São Paulo (TC 035.358/2012-2). O ministro Benjamin Zymler, em seu voto, indicou como um dos principais aspectos a serem esclarecidos no acórdão a "definição da modalidade de transferência que envolve os recursos do Pnae – se obrigatória ou voluntária".

A decisão ratificou o entendimento de 2006 quanto à restrição da categoria obrigatória apenas ao que estiver em texto constitucional, e acrescentou que "o fator determinante para que se possa diferenciar a transferência obrigatória da transferência voluntária" seria "a imposição de exi-

n.º 10810/2016 ATA 34/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO n.º 6274/2016 ATA 18/2016 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO n.º 657/2016 ATA 2/2016 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO n.º 5715/2017 ATA 25/2017 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO n.º 791/2020 ATA 3/2020 - SEGUNDA CÂMARA, ACÓRDÃO n.º 6500/2020 ATA 18/2020 - PRIMEIRA CÂMARA, ACÓRDÃO n.º 1425/2021 ATA 21/2021 – PLENÁRIO e ACÓRDÃO n.º 779/2022 ATA 3/2022 - PRIMEIRA CÂMARA.

139 Resolução TCU n.º 344 de 11 de outubro de 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/66/BC/12/F02F3810B4FE0FF7E18818A8/Resolucao-TCU-344-2022_prescricao_punitiva_e_ressarcimento.pdf. Acesso em 11/05/2023

gência por parte do ente concedente – no caso, a União – para a realização do repasse de recursos". Ou seja, havendo condicionantes ou obrigações específicas quanto ao uso do recurso, a transferência seria voluntária. Essa é uma definição bastante ampla e que abrigaria todo e qualquer tipo de transferência legal e, potencialmente, até mesmo transferências constitucionais. O atual Fundeb, por exemplo, tem previsão constitucional quanto às transferências aos estados e municípios, mas prevê parcelas de transferências vinculadas a novas condicionantes, referentes a indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade (Art. 158, parágrafo único, II, da CF). Embora não se trate propriamente de uma condicionalidade ligada ao uso dos recursos, a mudança mostra a complexidade da legislação sobre financiamento da educação e o fato de que, se o critério do TCU for existência de alguma obrigação vinculada ao recebimento ou uso dos recursos federais, dificilmente alguma transferência estará fora de seu âmbito de controle. Seria mais fácil dizer que se o dinheiro tem origem federal, não importa qual modelo, fundamento ou instrumento de transferência ele atenda, sempre haverá competência do TCU para, se assim quiser, controlar a execução dos recursos da maneira que entender melhor.

Continua o ministro relator do Acórdão n.º 2.368/2013 para afirmar que "transferência obrigatória pode ser definida como sendo a entrega de recursos, correntes ou de capital que decorra de determinação ou imposição constitucional ou legal", mas que isso não significaria que "toda e qualquer transferência prevista em lei [deveria] ser tida como obrigatória ou incondicional". Nesse cenário, entendeu-se que o Pnae seria exemplo de transferência prevista em lei, mas de natureza voluntária, porque a lei que rege o programa (Lei n.º 11.947/2009) estabeleceria exigências mínimas e condicionantes para uso dos recursos.

Ainda segundo o Acórdão n.º 2.368/2013-Plenário, "a existência ou não de convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênere (fundo a fundo, termo de compromisso etc.) para a realização de repasse da União a Estado, Distrito Federal ou Município não é importante para a definição da natureza da transferência",[140] visto que esses instrumentos tão somente traduziriam o meio de se materializar a entrega dos recursos, mas não definiram sua natureza.

O assunto voltou a ser discutido no TC 027.076/2016-4, Representação instaurada para avaliar a gestão das prestações de contas de recursos descentralizados pelo FNDE em diversos programas legais. Por meio do Acórdão n.º 3.061/2019-Plenário, o Plenário do TCU decidiu

> *manter inalterado o entendimento de que as transferências federais decorrentes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico (PDDE Básico), regulamentados pelas Leis 10.880/2004 e 11.947/2009, devem ser classificadas como transferências voluntárias.*[141]

Neste acórdão, vale ressaltar que a decisão do TCU rejeitou proposta da Unidade Técnica (SecexEducação) no sentido de que as transferências realizadas por tais programas fossem consideradas

140 BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 2368/2013-Plenário, 2013, pp. 18-19.

141 BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 3061/2019-Plenário, 2019, p. 107.

obrigatórias por decorrência legal, e não voluntárias. A SecexEducação afirmou que desconsiderar a origem legal do recurso pode trazer impactos na racionalização dos sistemas de transferências e controle na Educação: *"o atual entendimento [do TCU] de que os repasses de recursos do Pnae, Pnate e PDDE Básico são feitos via 'transferências voluntárias' tem impactos estruturantes na busca pela racionalização do processo de prestação e análise de contas desses programas"*.[142]

As transferências voluntárias, ainda segundo a Secex Educação no TC 027.076/2016-4, têm regramento próprio e seu controle seria mais rígido, havendo risco de aplicá-los às transferências realizadas em programas legais, como Pnate, Pnae e PDDE. Nas palavras da Unidade Técnica:

> *Não as entender como 'transferências legais' e, portanto, não as excetuar dos regramentos estanques e condicionantes do Decreto 6.170/2007, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Portaria Interministerial 424/2016, naquilo que rege as 'transferências voluntárias', cria embaraços que comprometem a eficiência e agilidade que deve pautar o repasse, a execução, a prestação e a análise das contas desses programas.*[143]

Assim, mesmo que haja uma previsão genérica no regramento dos programas legais de transferências quanto à competência do TCU para atuar como controlador externo dessas transferências, a pesquisa normativa que realizamos informou que essa previsão não especifica de que modo deve se dar o controle. O que os casos analisados nos mostram é que foi o próprio TCU que, ao exercer este controle, decidiu por classificar transferências legais como se voluntárias fossem.

A consequência é a realização de um controle específico sobre a execução de recursos que chegam regularmente (e automaticamente) aos estados e municípios, sobretudo para alimentação e transporte escolar, dinâmica muito distinta de como operam as transferências voluntárias, que atendem a fins específicos e esporádicos, como obras em escolas ou superação de emergências. É por isso que encontramos tantas decisões em que o TCU examina a compra de suco de laranja, a quantidade de milho nas refeições, a presença ou não de nutricionista na rede de ensino ou as especificações da van escolar nos municípios. É também por isso que encontramos Tomada de Contas Especial que determina a devolução de R$ 7.848,88 pelo Conselho Escolar da Escola Alonso Bernardo da Silva adquiridos no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Os exemplos se conectam com o diagnóstico apresentado por André Braga quanto à atuação do TCU até 1980 no controle das transferências no âmbito do Fundo Municipal de Participação. O autor apresenta, com surpresa, que em 1975 um prefeito havia sido condenado pelo TCU pela compra irregular de refrigerantes[144]. Mas, tanto tempo depois, ainda nos deparemos com esse tipo de caso anedótico. Aquilo que acontecia em razão do entendimento de que o TCU tinha competência para controle da execução das transferências constitucionais, hoje acontece em razão do entendimento de que há competência para controle das transferências legais.

142 BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 3061/2019-Plenário, 2019, p. 6.

143 BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 3061/2019-Plenário, 2019, p. 6.

144 BRAGA, 2023.

Ao insistir na interpretação abrangente do conceito de transferências voluntárias, o TCU busca legitimar o controle direto da execução de um volume muito maior de recursos e com a lupa característica do controle das transferências voluntarias, ou, seja, com muito mais rigidez, já que nesse tipo de transferência o tribunal entende que há mera delegação da execução de recursos federais.

Como a própria Unidade Técnica da Corte alertou, há um enorme risco de ineficiência deste tipo de controle. Os programas legais e regulares de transferências na educação foram historicamente aprimorados no Brasil, visando maior agilidade na transferência e na prestação contas. Não parece fazer sentido aplicar a eles o modo de controle típico das transferências voluntárias, que não contam com essa institucionalidade.

No caso de transporte e merenda, a quantidade e o volume de transferências são representativos desse risco de ineficiência. Não à toa, em nossa amostra de casos de controle pelo TCU de "transferências voluntárias", a maior parte dos objetos examinados diziam respeito a transporte e alimentação, sendo obras e equipamentos apenas a terceira categoria de temas examinados, representando menos da metade dos primeiros. Já no caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o risco do controle não está ligado ao volume de recursos, mas ao próprio fundamento do programa, que busca incrementar a autonomia administrativa e financeira das escolas, mediante gestão direta de recursos repassados pela União.

Apesar do alerta da Unidade Técnica, o Plenário do TCU manteve o entendimento próprio de classificar transferências previstas em programas legais como voluntárias.

A posição do TCU vai em sentido contrário ao que a legislação acerca das transferências na educação procurou implementar, que é a criação de maior formalização às transferências voluntárias, por meio do Simec. Enquanto a legislação vem tentando dar previsão formal a quase toda transferência, o TCU, na contramão, vem chamando tudo de voluntário.

6.8 O TCU justifica sua competência para o julgamento dos casos?

Em nossa amostra de casos, na grande maioria das decisões analisadas não houve um esforço argumentativo por parte da Corte de Contas em defender sua competência, mas quando a justificação ocorreu ela corroborou o entendimento de que, nas transferências voluntárias, os recursos envolvidos seguem sendo de titularidade da União, não se tornando propriedade do ente beneficiário, havendo, na verdade, execução descentralizada de recursos federais.

O argumento não resolve, contudo, o problema da competência exercida no âmbito das transferências obrigatórias legais. A ausência de justificação para essa atuação era, de certo modo, esperada, considerando que a legislação dos programas federais prevê a competência do TCU para

controle externo das transferências da União. Mas o ***modo*** como esse controle vem sendo exercido, como demonstrado no tópico anterior, decorre de interpretação criada pelo TCU. Nos casos em que a justificação da competência ocorreu, essa inconsistência da jurisprudência ficou mais evidente.

No Acórdão 3.748/2015-1ª Câmara, o TCU apreciou o mérito de Representação referente à execução de obras financiadas com recursos federais transferidos ao município de Piracanjuba (GO). Nos termos do voto do ministro Walton Alencar Rodrigues, no caso de convênios e contratos de repasse, o município "atua como *longa manus* da União na implementação de políticas públicas de interesse local por meio da execução de transferências voluntárias que envolvam recursos federais". Nota-se que a justificativa menciona os convênios e contratos de repasses como elementos definidores do caráter voluntário da transferência. Feito a transferência por esses ajustes, o recurso não se incorpora ao orçamento local, e deve ser executado como se recurso federal fosse. O raciocínio se coaduna com a definição típica de transferências voluntárias, aquelas realizadas por liberalidade da União por meio de instrumentos específicos, como termos de compromisso, convênios ou contratos. Mas não conversa com o Acórdão n.º 2.368/2013-Plenário, para o qual a existência ou não de convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênere não é importante para a definição da natureza da transferência.

Já por meio do Acórdão n.º 10.979/2016-2ª Câmara, o Tribunal analisou Tomada de Contas Especial referente a irregularidades em convênio celebrado entre o Governo do Estado do Piauí e o FNDE (TC 035.116/2011-0). Ao tratar do caso, a Secex/PI retomou entendimentos anteriores da Corte de Contas no sentido de que, no caso de convênios, "a titularidade dos recursos permanece na esfera da União", sendo que "somente a execução é descentralizada". Assim, distinguem-se das "transferências constitucionais compulsórias, cujos recursos pertencem aos estados e municípios". Novamente, aqui, a Corte adota entendimento que justifica a competência para os casos de transferências tipicamente voluntárias, mas não esclarece o entendimento que amplia este conceito para alcançar as transferências previstas em programas legais. Ao contrário, apenas duas categorias são apresentadas: "transferências constitucionais compulsórias" e "transferências voluntárias".

Por fim, o Acórdão n.º 1.465/2018- 2ª Câmara apreciou recurso interposto em Tomada de Contas Especial relativa a valores repassados pelo FNDE à Prefeitura Municipal de Nova Esperança do Piriá (PA), no âmbito do Programa de Educação de Jovens e Adultos (Peja) e do Pnae. Ao analisar o apelo, a Secretaria de Recursos pontuou que tais recursos consistiriam em transferências voluntárias e, portanto, em receitas federais. Assim, não se tornariam receita própria do ente beneficiado, o que justificaria a atuação específica do TCU.

Ainda, identificamos 15 decisões em que a competência do TCU foi justificada unicamente porque se tratava de recursos federais, sem qualquer esforço argumentativo de classificação da espécie de transferência ou ponderação sobre eventual competência de cortes de contas locais.

A generalidade da argumentação, que se apoia apenas no caráter federal do recurso, descon-

sidera que é muito mais complexo o sistema de transferências e controles na educação.

Como já ponderado, parte dessa inconsistência se deve à vagueza da legislação federal regulamentadora das transferências. O mesmo problema foi abordado por André Braga quando tratou da atuação do TCU no controle das transferências obrigatórias constitucionais. Ao contar da atuação minuciosa do Tribunal no exame das contas de governadores e prefeitos relativas aos fundos de participação, o autor afirma que:

> *Outra variável importante nesse contexto era a vagueza das normas jurídicas que disciplinavam o funcionamento dos fundos de participação, o que acabava conferindo ao TCU certa liberdade para estabelecer, por iniciativa própria, regras sobre a fiscalização das transferências intergovernamentais e o julgamento de gestores públicos. Nesse ambiente, o TCU atuava, na prática, como um órgão regulador das transferências intergovernamentais, embora esse papel não estivesse previsto expressamente na legislação. O tribunal criava regras sobre o tema (por regulamento ou via consolidação de jurisprudência), fiscalizava seu cumprimento por estados e municípios e, numa quantidade considerável de casos, aplicava punições se verificados desvios.*[145]

O contexto relatado pelo autor pode ser visto nesta pesquisa de forma muito semelhante, porém no âmbito das transferências obrigatórias legais. Há vagueza das normas jurídicas, identificada na primeira parte da pesquisa, que se reflete em liberdade do TCU para decidir por iniciativa própria o que e como controlar, conforme identificamos no exame dos casos concretos.

6.9 É possível extrair algum diagnóstico quanto à capacidade da gestão pública a partir das decisões?

Um último aspecto que se buscou analisar a partir da amostra de acórdãos foi qual seria o diagnóstico do TCU quanto às gestões municipais nas decisões em que fiscalizou transferências voluntárias para a educação básica. Com essa pergunta, buscamos investigar a hipótese de que a indiferença do TCU quanto à classificação da transferência, levando-o à possibilidade de controlar no detalhe tanto as transferências de origem legal, quanto às voluntárias, poderia se dar em razão de uma constatação do Tribunal quanto à falta de capacidade das gestões municipais em fazer a gestão adequada das transferências (sejam elas de qualquer espécie).

Observou-se, no entanto, que não é possível extrair dos acórdãos uma resposta objetiva a essa pergunta. Isso é, o TCU não analisa se tais gestões seriam boas, eficientes ou problemáticas, pois não se propõe a fazer um "diagnóstico" desse tipo.

O que o Tribunal de fato faz são avaliações de duas ordens: (i) da correta prestação de contas, mediante a apresentação regular dos documentos necessários pelo gestor responsável; e (ii) da regularidade dos gastos feitos com recursos oriundos de transferências federais.

A partir dessas avaliações, contudo, é possível inferir, com alguma segurança, que o TCU de-

145 BRAGA, 2023, p. 75.

tecta problemas na gestão municipal dos recursos obtidos por meio das transferências federais, sejam elas tipicamente voluntárias ou não.

Conforme trazido em seção anterior, os casos que integram a amostra estudada, em sua ampla maioria, dizem respeito a alguma das seguintes situações: (i) o gestor responsável pelos recursos deixou de prestar contas regularmente — porque perdeu prazo para apresentação de documentos ou porque não entregou todos os documentos necessários; ou (ii) os contratos celebrados com recursos das transferências federais apresentavam alguma irregularidade — sobrepreço, subcontratação irregular ou prestação inadequada pelo contratado.

Em grande parte, essas situações foram verificadas em contratos que diziam respeito à contratação de transporte escolar, de alimentação escolar ou de obras em escolas. Vale dizer que essas situações aconteciam em estados e municípios diferentes, o que sugere serem problemas recorrentes em variados locais do território nacional. A frequência, contudo, é maior em municípios do Norte e do Nordeste — este apenas um dado objetivo, sem conclusão qualitativa sobre ele.

Houve decisões, ainda, em que o TCU detectou que as fiscalizações feitas por outros órgãos municipais e pelo próprio FNDE seriam deficientes, chegando a determinar que adotassem as medidas necessárias para que conseguissem promover e controlar de maneira mais eficiente os gastos com as transferências federais, sob risco de responsabilização pessoal. Tais determinações, contudo, têm algum grau de generalidade, não tendo o TCU dito como esses órgãos deveriam proceder exatamente.

É o caso, por exemplo, do Acórdão 2834/2015-Plenário, em que se determinou "ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e aos gestores dos municípios [...] que, dentro do prazo de 120 dias, [adotassem] as medidas necessárias para a preservação do patrimônio público, sob risco de responsabilidade pessoal, com relação à execução dos acordos celebrados com o FNDE".

Portanto, o que os casos nos mostraram é que há um diagnóstico do TCU quanto a problemas, tanto no FNDE, quanto no nível local, na administração e controle dos recursos transferidos pela União para fins de educação, o que atingiria tanto as transferências obrigatórias de origem legal, que ocorrem em maior volume e frequência, quanto as transferências voluntárias.

Não parece fazer sentido que o TCU, um órgão de controle federal com inúmeras competências e amplo leque de jurisdicionados, tenha que se debruçar sobre contratos de merenda ou transporte escolar de pequenos municípios — ainda que tais gastos sejam feitos com recursos de origem federal. A tarefa parece mais compatível com a função do próprio FNDE e a de controles locais ou regionais, desde que capacitados para realizar a fiscalização adequadamente.

A dificuldade para a correta aplicação, sobretudo por municípios, dos recursos oriundos das transferências federais é um problema grave na educação, que se reflete em contratos mal executados, obras paradas, equipamentos subutilizados ou obsoletos, políticas interrompidas. Tudo isso, os casos que o TCU examinou ajudam a elucidar.

Contudo, acreditamos que a mudança deste cenário não virá da ampliação do controle externo federal. Historicamente, o Brasil vem aprimorando o arcabouço normativo do financiamento da educação, mas ainda há muito por fazer. É preciso, por exemplo, aprimorar as transferências legais automáticas, cujos critérios são aferíveis pelo censo escolar. Quando combinadas com indicadores socioeconômicos, essas transferências, que não dependem de pedido ou adesão dos municípios, podem favorecer a equidade e o controle de resultados.

No caso das transferências voluntárias, é possível melhorar a transparência dos critérios por meio de maior articulação com os municípios, para que eles não sejam mero destinatários de verbas, mas participem das instâncias deliberativas no FNDE. Instituições como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a Confederação Nacional de Municípios (CNM) têm muito a dizer sobre como aprimorar a descentralização dos recursos. Em resumo, é preciso trazer mais gestores públicos, em especial gestores municipais e estaduais, para esse debate, que hoje parece dominado por órgãos de controle.[146]

O MEC e o FNDE têm papéis importantes, por exemplo com a racionalização dos sistemas de transferência e controle interno. A regulamentação das transferências é fragmentada e confusa. Enquanto pesquisadores no tema do controle de contas, tivemos muita dificuldade em compreender como as transferências se operam e quais são as normas e competências de controle aplicável a elas. A maneira como a informação se apresenta aos gestores públicos é fundamental para melhoria dos processos. Cumpre ao Poder Executivo Federal ampliar os esforços de padronização, digitalização e simplificação dos sistemas e normas pertinentes às transferências.

O TCU, por sua vez, pode contribuir com a capacitação das instâncias locais de controle. E pode, principalmente, atuar com foco na dimensão federal desse sistema, ou seja, o FNDE. O TCU já produz diagnósticos importantes sobre como as transferências são realizadas e controladas pelo Fundo e este parece ser um caminho fundamental para a melhor eficiência das transferências como um todo.

146 VILELLA, 2022.

CONCLUSÕES

A pesquisa teve duplo objetivo. De um lado, visou compreender o modo pelo qual o TCU tem concretamente fiscalizado transferências voluntárias da União para estados e municípios no âmbito de programas, políticas e ações para a educação básica. De outro lado, procurou identificar se, no âmbito de fiscalizações de transferências voluntárias da União a entes subnacionais, gestores públicos estaduais e municipais estariam sendo responsabilizados pelo TCU.

A análise de acórdãos do TCU foi a via eleita para viabilizar a construção de um raio-X da mecânica da descentralização de recursos na educação básica, da postura do controle de contas federal nesse campo da ação estatal, e, em alguma medida, do impacto do TCU na gestão pública de entes subnacionais.

A pesquisa partiu da premissa de que transferências voluntárias envolveriam recursos de titularidade da União e seriam discricionárias — isto é, não obrigatórias e eventuais — de modo que a competência do TCU para fiscalizá-los seria inequívoca, com base no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Em tese, portanto, esse seria o espaço ideal para avaliar, no que tange a transferências financeiras interfederativas, a dinâmica entre órgão de controle externo federal e entes subnacionais.

A expectativa inicial era a de que os tipos ideais de transferências financeiras da União a entes subnacionais descritos pela literatura especializada — obrigatórias constitucionais, obrigatórias legais e voluntárias — seriam suficientes para explicar as transferências financeiras da União a entes subnacionais no setor de educação e, por conseguinte, para circunscrever o campo de atuação do TCU e fornecer diretrizes para sua atividade de controle. A evolução dos trabalhos, contudo, mostrou que a realidade da legislação relacionada à educação é muito complexa — transbordando os tipos ideais de transferências financeiras interfederativas descritos pela literatura especializada — e que a participação do TCU na fiscalização de transferências financeiras interfederativas é mais ampla do que a se supunha.

As normas setoriais relacionadas a transferências da União para estados e municípios estão pulverizadas no ordenamento — o que faz com que a definição do regime jurídico aplicável não seja tarefa trivial — e não necessariamente refletem a lógica que permeia a classificação de transferências em obrigatórias constitucionais, obrigatórias legais e voluntárias. Consequentemente, nem sempre é simples conhecer, *ex-ante*, o modo pelo qual recursos transferidos pela União serão geridos e fiscalizados. Há muitas incertezas.

Mesmo nos casos de programas de transferências interfederativas robustos do ponto de vista jurídico, com previsão e detalhamento em leis ou decretos (a exemplo da Lei do Pnae, do Pnate etc.), constatamos que as previsões normativas sobre prestação de contas e controle são genéricas e deixam amplo espaço (i) para regulamentação em nível infralegal por órgãos responsáveis pela transferência de recursos federais, como FNDE e (ii) para sobreposição de sistemas e competências

de controle (interno, externo e social, em todas as esferas federativas).

Na prática, como consequência do ponto (i) acima, gestores parecem depender de definições casuísticas do FNDE, que cria e mantém sistemas de transferência e prestação de contas (como o Simec), podendo alterá-los mediante simples instruções normativas que se sobrepõem no dia a dia do gestor público, com regras e modelos fragmentados para cada tipo de recurso ou forma de execução.

Já como consequência do ponto (ii) acima, o cenário de multiplicidade de controles acaba submetendo gestores públicos a uma espécie de "roleta russa" do controle de contas. Todas as possibilidades ficam em aberto, e órgãos de controle exercem suas competências conforme critérios próprios, que podem mudar a qualquer momento, ao sabor da jurisprudência. A racionalização desse sistema passa a depender da disposição dos próprios órgãos de controle para organizar, delimitar e coordenar sua atuação.

Reforça a insegurança quanto à definição do órgão de controle competente para fiscalizar transferências interfederativas o fato de que as normas aplicáveis à educação não estabelecem de forma clara os casos em que os recursos repassados pela União se incorporam ao orçamento de estados ou municípios beneficiários — o que, em tese, justificaria que o controle externo de sua execução fosse realizado por tribunais de contas subnacionais, e não pelo TCU — e os casos em que mantêm a natureza de recursos federais — havendo, por conseguinte, mera administração delegada de recursos da União.

As normas que dispõem sobre transferências na educação, numa tentativa de centralizar a fiscalização, parecem não querer afastar o TCU do controle da aplicação dos recursos. Ademais, elas não explicam como o TCU deverá desempenhar sua função de controle — se deverá exercer fiscalização indireta, via FNDE, ou direta sobre a execução de recursos transferidos.

Levando em conta esse cenário normativo, a pesquisa revelou que, no campo da educação, o TCU não tem se limitado a verificar o cumprimento, por estados ou municípios, das condicionantes que legitimam a transferência de recursos. Ao contrário, ele normalmente tem fiscalizado a ponta da execução de recursos. E, em muitos casos, tem aplicado sanções a responsáveis — prefeitos, na maior parte das vezes.

Em parte, a postura talvez possa ser explicada pelas características da legislação setorial, muitas vezes confusa, que parece abrir espaço para este tipo de comportamento. Em parte, a postura talvez possa ser explicada por um movimento do Tribunal voltado a fortalecer sua própria jurisdição.

A leitura de acórdãos do TCU também sugere que o FNDE não tem tido capacidade de controlar as transferências que realiza e não dispõe de critérios claros que permitam antever, com razoável grau de segurança e precisão, as situações que, caso a caso, demandarão exame pelo controle de contas federal. Ao agir desse modo, o FNDE parece contribuir para aumentar as incertezas e insegurança que rondam a prestação de contas por entes subnacionais que recebem recursos federais.

Tudo leva a crer que, no campo da educação, o TCU tem agido de forma praticamente mo-

nopolística no controle das transferências de recursos pela União — diagnóstico não adstrito às transferências tipicamente voluntárias — e que tem procurado fiscalizar a ponta da execução de despesas.

Como os recursos são federais em sua origem e, ao menos em parte dos casos, são transferidos em função de políticas públicas nacionais, não seria de todo inusitado que a sua aplicação estivesse sujeita a algum tipo de fiscalização por parte do órgão de controle externo federal (o TCU). Mas causa estranhamento que o TCU, um órgão de controle das finanças da União, pelo simples fato de ter jurisdição ampla, esteja se transformando em tribunal de contas nacional, aferindo, no varejo, a aplicação de recursos federais por cada ordenador de despesa Brasil afora, sobretudo ao se levar em conta o fato de que há controles de contas subnacionais.

O controle de contas federal na ponta da execução dos recursos, em especial nos casos de transferências regulares, a exemplo das previstas em programas legais de alimentação e transporte escolar, parece não ser o mais adequado ou eficiente. Qual o sentido de mobilizar um tribunal federal, altamente especializado, estruturado e caro — em 2022, segundo relatório do Tribunal, seu orçamento foi de R$ 2,477 bilhões[147] — para exame de despesas locais de baixo impacto no orçamento da União — correndo o risco, ademais, de eventual sobreposição do controle federal com controles subnacionais acabar gerando insegurança, e paralisia decisória, na gestão pública de estados e municípios?

Ao mobilizar sua força de trabalho para diagnosticar problemas nas gestões estaduais e municipais no varejo, reforçando e ampliando sua ação de controle nas transferências da União no campo da educação, o TCU pode involuntariamente estar contribuindo para gerar mais problemas do que soluções — algo que chegou a ser aventado pela própria unidade técnica do Tribunal.

É pouco provável que a ação repressora do TCU na ponta da execução de recursos transferidos pela União seja capaz de, com o tempo, desencadear um real e efetivo processo de evolução e aprimoramento da gestão pública em âmbito subnacional. O mais provável é que os problemas detectados pelo Tribunal na aplicação de tais recursos sigam ocorrendo indefinidamente. Um eterno "enxuga gelo".

Para gerar real impacto na gestão pública em âmbito subnacional, talvez fosse o caso de o TCU, calcado no diagnóstico oriundo de sua ampla jurisprudência, investir tempo e recursos, financeiros e humanos, na consolidação e propagação, visando a gestores públicos estaduais e municipais, de boas práticas na aplicação e prestação de contas de recursos oriundos de transferências federais.

Talvez também fosse o caso de o TCU liderar esforço de coordenação junto a tribunais de contas subnacionais, estimulando-os a ocupar, com qualidade, espaço de fiscalização que, hoje, parece ocupado apenas pelo controle de contas federal. É fundamental que haja mais racionalidade na divisão de tarefas internamente ao sistema brasileiro de controle de contas.

147 *Relatório de gestão do TCU: 2022/ Tribunal de Contas da União*, p. 31. Link: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/F4/00/0A/12B-9781046756058F18818A8/00_Relatorio_anual_de_atividades_TCU%202022.pdf.

O caminho para coibir eventuais desvios e irregularidades na gestão de recursos federais transferidos a entes subnacionais talvez seja o TCU intensificar sua fiscalização sobre o FNDE — o responsável na gestão pública federal por decidir pela descentralização de recursos e por controlar sua aplicação por entes subnacionais.

O método, além de ter o potencial de estimular o aprimoramento dos controles internos do Executivo federal especificamente relacionados a transferências interfederativas — em tese tornando-o mais apto a detectar e corrigir desvios — não teria por efeito gerar insegurança ou paralisia no âmbito da gestão pública estadual ou municipal — efeito colateral que o controle de contas federal da ponta da execução de recursos transferidos a entes subnacionais parece produzir.

REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades regionais, estado e constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BRAGA, André de Castro Oliveira Pereira. A responsabilização de agentes públicos pelo Tribunal de Contas da União: origem e expansão. 2023. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo. 2023.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Relações federativas no financiamento da educação básica: compreendendo o papel da união por meio dos atos normativos do FNDE. Revista EducaçãoOnline, n. 15, jan./abr.2014, p.36-56.

CGU. Controladoria-Geral da União. Avaliação da gestão das transferências voluntárias da União. Brasília, abril de 2018. Disponível em: https://auditoria.cgu.gov.br/download/11014.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

CGU. Controladoria-Geral da União. Glossário Transparência. s.d. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/time-brasil/matriz/transparencia/glossario. Acesso em 26 mai. 2023.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. 2Os recursos federais para o financiamento da educação básica. Fineduca – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v.2, n.7, 2012.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro. São Paulo: Blucher, 2016. Disponível em: https://www.blucher.com.br/as-transferencias-voluntarias-no-modelo-constitucional-brasileiro_9788580392036. Acesso em: 03 mar. 2023.

LOUZADA, José Ricardo Tavares. As transferências governamentais obrigatórias da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios: fontes, aplicação e fiscalização. Revista Organização Sistêmica, v. 2, n. 1, jul-dez 2012. Disponível em: https://www.tce.to.gov.br/profissaogestor/images/controle-interno/estudo_transferencias_voluntarias.pdf. Acesso em: 03 mar. 2023.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União. Princípios básicos. Brasília, março de 2016. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:4540. Acesso em: 12 abr. 2023.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Transferências constitucionais e legais. Brasília, abril de 2020 (atualizado em março de 2023). Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios/transferencias-constitucionais-e-legais. Acesso em 26 mai. 2023.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União. Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Brasília, março de 2023a. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6370. Acesso em: 12 abr. 2023.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União. Fundo de Participação dos Estados (FPE). Brasília, março de 2023b. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6379. Acesso em: 12 abr. 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. Transferências voluntárias da União. 7. ed. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/91/A3/0D/18/0B6F0810B4FE0FF7E18818A8/Transferencias%20Voluntarias%20da%20Uniao.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

VILELLA, Mariana. Transferências federais na educação: nem sempre solução é ampliar controle. Jota, 06/04/2022. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/transferencias-federais-na-educacao-nem-sempre-solucao-e-ampliar-controle-06042022. Acesso em: 26 mai. 2023.

VILELLA, Mariana. TCU e as obras paradas na educação. Jota, 22/2/2023. Disponível em: https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2023/02/22.2.23-TCU-e-as-obras-paradas-na-educacao.pdf. Acesso em: 26 mai. 2023.

VOSS, Dulce Mari da Silva. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos. Cadernos da Educação, Pelotas, n. 38, p. 43-67, janeiro/abril 2011. Disponível em: https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/caduc/article/view/1542. Acesso em: 23 mai. 2023.