

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 036.329/2023-1 [Apenso: TC 009.966/2024-2]

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. PACTO NACIONAL PELA RETOMADA DE OBRAS E DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA DESTINADOS À EDUCAÇÃO BÁSICA E PROFISSIONALIZANTE. RISCO DE INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ATUALIZADA DOS INVESTIMENTOS FEDERAIS QUE ULTRAPASSAM UM EXERCÍCIO FINANCEIRO. FALTA DE CLAREZA SOBRE CRITÉRIO UTILIZADO PARA PRIORIZAÇÃO DAS OBRAS EM ANDAMENTO COM RELAÇÃO ÀS NOVAS. AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DETALHADA DOS VALORES DAS MÚLTIPLAS FONTES DE FINANCIAMENTO DO PACTO. BAIXO NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA E INCOMPLETUDE DAS INFORMAÇÕES. INCONSISTÊNCIAS NOS DADOS DIVULGADOS. RESTRIÇÕES DE ACESSO. DESCONEXÃO ENTRE AS OBRAS REPACTUADAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS EM CURSO. CIÊNCIAS.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (peça 44), que contou com a anuência de seus dirigentes (peças 45 e 46):

### “I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de fiscalização do tipo Relatório de Acompanhamento (Racom) de natureza operacional, executada no período de 1/9/2023 a 20/6/2024, a cargo da Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra), Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana). O objetivo deste trabalho é conhecer as regras do ‘Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante’, referido nesse trabalho como ‘Pacto’, levantar os riscos envolvidos, elaborar estratégia de atuação do TCU para fiscalização em conjunto com os demais Tribunais de Contas do Brasil e com o Observatório Social do Brasil (OSB), acompanhar a sua implementação e contribuir para evitar novas paralisações das obras de Educação Básica e Profissionalizante.
2. A primeira fase desse Racom busca avaliar o Pacto no âmbito do Fundo Nacional da Educação (FNDE), quanto aos recursos orçamentários e financeiros e em relação à transparência.
3. As razões que motivaram este Racom estão relacionadas ao histórico de problemas recorrentes em obras públicas paralisadas, como deficiências técnicas, problemas no fluxo orçamentário/financeiro e abandono das obras por parte das empresas contratadas. O lançamento do Pacto oferece oportunidade estratégica ao TCU para contribuir com a conclusão das obras sem incorrer em novas paralisações. Com investimentos federais previstos na ordem de R\$ 3,8 bilhões, esta é a principal iniciativa de infraestrutura na educação básica no país.
4. Observa-se que a fiscalização está alinhada com o Plano Estratégico atualizado do TCU para o período 2023-2028, no objetivo 3 de ‘contribuir para a efetividade das políticas públicas’.

5. O presente Racom, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, foi autorizado por meio do despacho constante da peça 4 no âmbito do TC 033.561/2023-0 no qual foi acolhida a proposta de fiscalização formulada pela unidade técnica, peça 2 do TC 033.561/2023-0. Posteriormente, nos termos propostos pela AudUrbana, peças 29 e 34 do presente processo, houve complementação ao referido despacho que autorizou: i) a elaboração da estratégia de atuação em conjunto com o Observatório Social do Brasil; e ii) a alteração do tipo de fiscalização adotado para este processo, passando de Acompanhamento para Relatório de Acompanhamento.

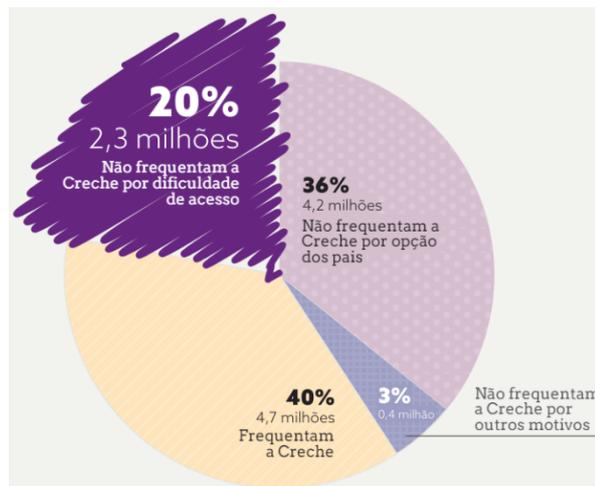
6. Cabe registrar que este relatório foi encaminhado para análise e comentários dos gestores, em atendimento ao contido no § 1º do artigo 14 da Resolução 315, de 22 de abril de 2020 e item 144 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT's - Anexo da Portaria-TCU 280/2010), com o objetivo de oferecer aos destinatários das deliberações a oportunidade de apresentar suas considerações, conforme será exposto no tópico IV.

#### Importância socioeconômica

7. O 'Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante' busca possibilitar a conclusão de 3.783 obras de infraestrutura escolar paralisadas ou inacabadas em todo o país que aderiram ao Pacto e, assim, gerar 741.650 vagas em dois turnos e 370.825 vagas em turno integral nas redes públicas.

8. De acordo com a organização da sociedade civil Todos Pela Educação, utilizando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua Educação 2023, pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), há, atualmente, 2,3 milhões de crianças que não frequentam creche por dificuldade de acesso.

Figura 1 – Crianças de 0 a 3 anos que não frequentam a escola por falta de acesso



Fonte: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/primeira-infancia-acesso-a-creche-todos-pela-educacao.pdf>

9. O Pacto é destinado aos entes federativos parceiros, com o intuito de oferecer suporte para a finalização de obras e serviços que tenham recebido recursos do FNDE no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) e que estejam paralisados ou inacabados.

10. Além disso, o Governo Federal reconhece que a retomada e conclusão das obras de educação básica e profissionalizante, diante da situação identificada, é uma das formas mais eficientes para disponibilizar novas vagas de educação infantil, ampliar a oferta de educação integral e melhorar as condições das vagas já existentes. Essa medida pode representar um ganho tanto para a sociedade quanto para a educação nacional como um todo.

11. O Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante busca, portanto, proporcionar um ambiente propício para a conclusão dessas obras e serviços, garantindo a efetiva utilização dos recursos públicos investidos e contribuindo para o fortalecimento e aprimoramento da infraestrutura educacional do país.

Antecedentes da auditoria

12. A atuação do TCU em obras paralisadas está detalhada no [APÊNDICE A - Histórico sobre a atuação do TCU em obras paralisadas](#) deste relatório. Em relação às decisões emanadas desta Corte de Contas, a linha do tempo está sintetizada na

13. Figura 2 a seguir.

Figura 2 – Histórico de atuação do TCU em obras paralisadas



Fonte: elaboração equipe de auditoria – TCU

Objetivo, escopo e questões de auditoria

14. O objetivo deste trabalho é conhecer as regras do Pacto, levantar os riscos envolvidos, elaborar estratégia de atuação do TCU para fiscalização do Pacto em conjunto com os demais Tribunais de Contas do Brasil e o OSB, acompanhar a implementação do Pacto e contribuir para evitar novas paralisações das obras de Educação Básica e Profissionalizante.

15. Para a primeira fase do Racom, faz parte do escopo da fiscalização as obras e serviços de engenharia destinados à educação básica e profissionalizante no contexto do Pacto, verificando se o FNDE: i) assegura a suficiência dos recursos orçamentários e financeiros, discriminando a composição de cada rubrica prevista para a execução do Pacto; ii) promove a adequada transparência para todas as fases do Pacto, permitindo o acompanhamento por todos os órgãos de controle: TCU, CGU, Tribunais de Contas do Brasil e Ministério Público, bem como por toda a sociedade; iii) considera, ao lançar o Pacto, critérios qualitativos e quantitativos para a resolução dos problemas da política pública.

16. Observa-se que não fará parte do escopo da análise nessa primeira fase do Racom: i) verificar sobre o mérito da decisão dos entes locais de aderirem ou não ao Pacto; ii) averiguar o andamento dos processos de tomada de contas especial em relação às obras que tiveram manifestação de interesse; iii) verificar o indicador que avalia a saúde financeira e operacional dos municípios (ICTRU/MGDI); iv) verificar a capacidade técnica do ente federado para a entrega ao FNDE da documentação constante do art. 9º, parágrafo 1º da Resolução CD/FNDE 27, de 24/11/2023 bem como da diligência feita pelo FNDE sobre esses documentos; v) verificar a transparência dos entes locais sobre a execução das obras; vi) verificar a regularidade dos projetos e regularidade da licitação e contratação; vii) fiscalizar e inspecionar individualmente a retomada, a execução e a conclusão das obras que tiveram repactuação assinada entre FNDE e ente local; viii) fiscalizar a liberação e a aplicação dos recursos próprios dos entes federados; ix) verificar o início e a manutenção da operação das unidades de educação cujas obras foram repactuadas; e x) as obras e serviços de engenharia destinados à saúde de que trata a Portaria GM/MS 3.084, de 12/1/2024 e Lei 14.719/2023.

17. Com base na matriz de riscos ([APÊNDICE D – Riscos do objeto](#)) e no escopo definido para a primeira fase do Racom, com foco nos fatores estruturantes para a gestão do Pacto e visando alcançar o objetivo estabelecido, especialmente, o de contribuir para que as obras a serem retomadas não voltem a paralisar, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

1 – Para retomada e conclusão das obras do Pacto, a gestão do FNDE, para o período de 2023 a 2026, apresenta a suficiência dos recursos orçamentários e financeiros, além de sua composição, considerando as diversas fontes de recursos previstas, bem como o repasse tempestivos dos recursos federais aos entes?

2 – Para a efetiva execução do Pacto, a gestão do FNDE, até a fase de diligência, implementou a adequada transparência contemplando todos os marcos, permitindo o acompanhamento pelos Tribunais de Contas do Brasil e TCU?

3 – Em relação aos problemas de políticas públicas de educação relacionadas às obras paralisadas e inacabadas, a gestão do FNDE, antes do lançamento do Pacto, considerou critérios quantitativos de demanda e qualitativos para a resolução dos problemas da política pública?

#### Métodos usados para coleta e análise de dados

18. A metodologia utilizada para planejamento e execução dos procedimentos de auditoria estão descritos no [APÊNDICE B – Metodologia](#) desse relatório.

## II. VISÃO GERAL

### Objeto auditado

19. O ‘Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante’ busca promover aos entes federativos parceiros melhores condições para a conclusão das obras e serviços de engenharia cujos valores tenham sido repassados pelo FNDE, no âmbito do PAR e que estejam paralisados ou inacabados.

20. Com foco nas obras paralisadas e inacabadas nos estados, municípios e o Distrito Federal, o programa foi pensado para atender a um direito fundamental de toda criança brasileira: o acesso à educação pública, gratuita e de qualidade.

21. O Governo Federal entende que a retomada e conclusão das obras de educação básica na situação identificada é um dos caminhos mais céleres para a oferta à sociedade de novas vagas de educação infantil, novas vagas de educação integral e melhoria das condições de ofertas para vagas já existentes, representando um ganho para a sociedade e para a educação nacional.

22. Os gestores do Pacto compreendem que um dos principais aspectos para o sucesso desse projeto é a atualização dos valores acordados anteriormente, levando em consideração o Índice Nacional do Custo da Construção (INCC) (**Error! Reference source not found.**). Isso significa que os valores pactuados anteriormente serão corrigidos de acordo com as variações do INCC, garantindo que os recursos sejam suficientes para a conclusão das obras e serviços. Essa atualização vai de 8,97% para obras de 2022 até 206,51% para obras de 2007, conforme indica o anexo da Lei 14.719/2023.

23. O Pacto busca, portanto, possibilitar um ambiente propício para a conclusão dessas obras e serviços, garantindo a efetiva utilização dos recursos públicos investidos e contribuindo para o fortalecimento e aprimoramento da infraestrutura educacional do país.

### Histórico das obras de educação

24. O histórico das obras e serviços de engenharia e infraestrutura educacional de educação básica e profissionalizante, cujo valores tenham sido repassados pelo FNDE, no âmbito do PAR, está relacionado às políticas públicas implementadas pelo governo federal para melhorar a qualidade e a infraestrutura das escolas brasileiras.

25. O PAR foi instituído em 2007 como uma estratégia para articular ações e metas entre o governo federal, os estados, o Distrito Federal e os municípios. O FNDE é o responsável por repassar os recursos financeiros para a execução das obras e serviços de engenharia previstos no PAR.

26. Desde sua criação, foram realizadas diversas obras e serviços de engenharia em todo o país. Essas

obras incluem a construção de novas escolas, ampliação e reforma de unidades existentes, construção de quadras esportivas, laboratórios, bibliotecas, entre outras melhorias.

27. O PAR tem como foco principal as escolas de educação básica e profissionalizante, abrangendo desde a educação infantil até o ensino médio e técnico.

28. Além disso, também contempla ações de capacitação de professores, gestores e demais profissionais da educação. Essas ações incluem a oferta de cursos e formação continuada, incluindo o apoio à implementação de práticas pedagógicas inovadoras.

29. Ao longo dos anos, o FNDE e o PAR têm buscado priorizar regiões mais carentes do país, com baixos índices de desenvolvimento humano e infraestrutura educacional precária. Isso é feito por meio da análise e seleção de projetos que atendam a critérios específicos, como a necessidade de obras em escolas com maior vulnerabilidade social e a capacidade de gestão dos entes federados.

### Histórico do Pacto

30. No mês de maio de 2023, o governo federal lançou o Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica, instituído pela Medida Provisória 1.174, de 12 de maio de 2023.

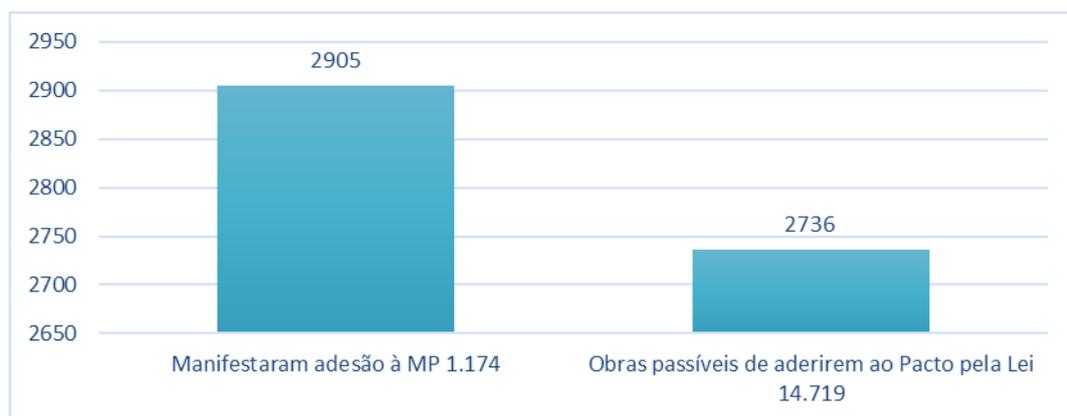
31. Inicialmente, esse Pacto teve como objetivo retomar mais de 3.500 obras que estavam paralisadas ou inacabadas em todo o Brasil. Com um investimento previsto de quase R\$ 4 bilhões entre 2023 e 2026. Naquela oportunidade, esperava-se a criação de aproximadamente 450 mil novas vagas na rede pública de ensino.

32. Entretanto, em 11/9/2023, a MP 1.174/2023 perdeu a validade e o Pacto ganhou um novo marco legal. Em 29/8/2023, com a proposição do Projeto de Lei 4.172/2023 apresentado pelo Poder Executivo Federal, o Congresso Nacional o transformou na Lei 14.719, de 1º de novembro de 2023.

33. Após a sanção da Lei 14.719/2023, o prazo para repactuação de novas obras foi reaberto. Considerando a possibilidade de repactuação de outras construções que não haviam sido previstas anteriormente, foram projetadas 5.641 obras que poderiam ser objeto de repactuação, com um custo total estimado de R\$ 5.719.347.012,23 e a possibilidade de criação de até 1.129.858 vagas na rede pública de ensino.

34. Conforme o gráfico a seguir, dos 5.641 projetos passíveis de repactuação, 2.905 já haviam sido incluídos pelos entes na vigência da MP 1.174/2023.

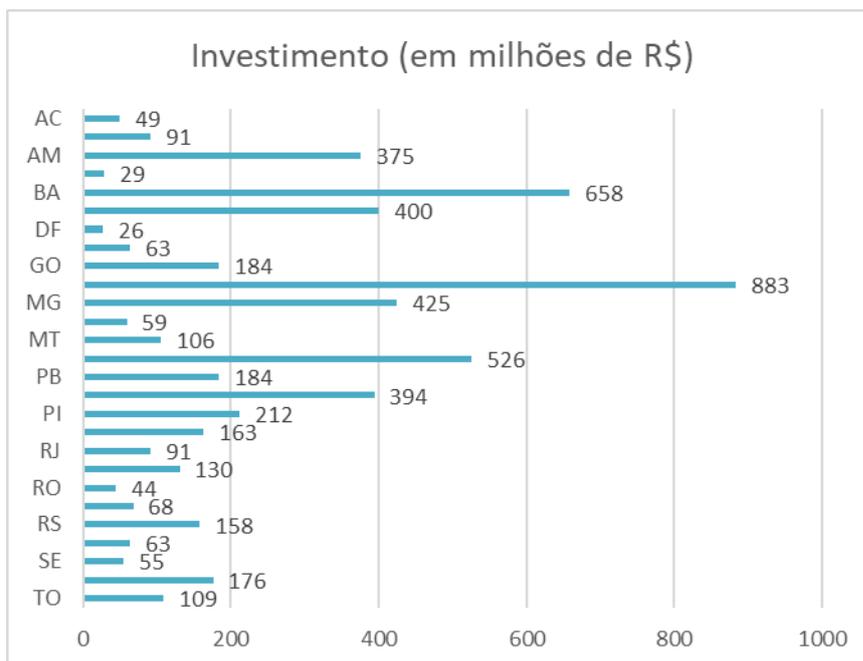
Gráfico 1 – Obras que tiveram adesão ao Pacto na vigência da MP 1.174/2023 e as passíveis de adesão pela Lei 14.719/2023



Fonte: adaptado pela equipe de auditoria – TCU com base nas informações do *site*: [e2ar.short.gy/D2gbJb](https://e2ar.short.gy/D2gbJb), acessado 6/3/2024

35. De acordo com o Gráfico 2, os estados da federação com o maior quantitativo de obras passíveis de repactuação e maior valor estimado para investimentos, atualizados pelo INCC de acordo com o Anexo da Lei 14.719/2023, são: Maranhão, 847 obras (R\$ 883 milhões); Pará, com 620 obras (R\$ 526 milhões); e Bahia, com 616 obras (R\$ 658 milhões).

Gráfico 2 – Previsão de investimento por estado das obras passíveis de repactuação atualizado pelo INCC



Fonte: elaboração equipe de auditoria – TCU com base nas informações do [site: https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/prorrogado-prazo-para-manifestar-interesse-na-retomada-de-obras](https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/prorrogado-prazo-para-manifestar-interesse-na-retomada-de-obras), acessado em 6/3/2024.

36. Comparando o Gráfico 2 – previsão de investimento por estado da federação – com o levantamento feito pela Organização Todos Pela Educação (Figura 4), que utilizou dados da Pnad Contínua Educação (IBGE 2023), observa-se que os estados do Maranhão, Bahia, Pará e Minas Gerais são aqueles que, além de haver maior necessidade de financiamento no âmbito do Pacto, também estão entre os estados em que há mais crianças fora da creche por dificuldade de acesso.

Figura 3 – Estados da federação com mais crianças fora da creche por dificuldade de acesso



Fonte: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/primeira-infancia-acesso-a-creche-todos-pela-educacao.pdf>, acessado em 6/3/2024.

37. O FNDE classifica essas obras em 6 tipologias diferentes: ampliação; educação infantil; educação fundamental; educação profissionalizante; quadras e coberturas de quadras; e reforma.

Tabela 1 – Obras passíveis de serem repactuadas por tipologia

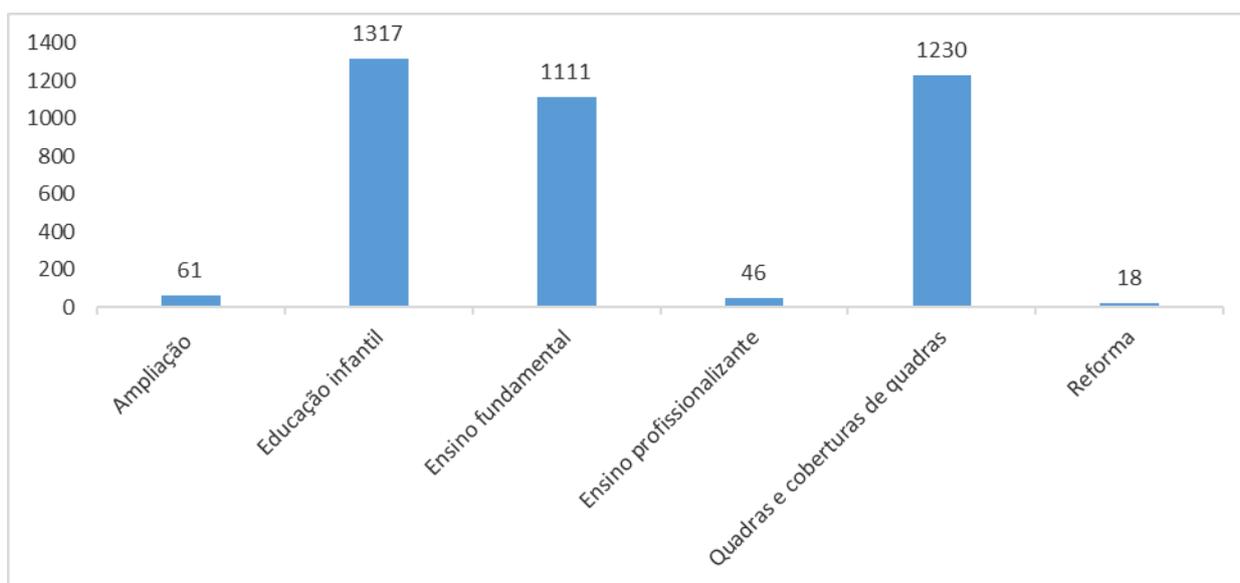
Tipologia	N. de obras	Valores a pagar (R\$)	Estimativas de valores a pagar com correção do INCC (R\$)	Capacidade de alunos
obraAmpliação	86	12.076.049	23.602.400	0
Educação infantil	1.930	1.342.736.598	2.503.372.594	482.028
Educação	1.651	1.450.302.547	2.291.861.313	621.910

fundamental				
Educação profissionalizante	72	68.971.694	154.080.593	25.920
Quadras e coberturas de quadra	1.875	384.669.674	730.125.843	0
Reforma	48	11.521.551	16.304.266	0
<b>Total geral</b>	<b>5.641</b>	<b>3.270.278.116</b>	<b>5.719.347.012</b>	<b>1.129.858</b>

Fonte: elaboração equipe de auditoria – TCU com base nas informações da planilha: [e2ar.short.gy/D2gbJb](https://e2ar.short.gy/D2gbJb), acessado em 6/3/2024

38. No dia 22/12/2023, foi concluído o período para que estados e municípios expressassem seu interesse em retomar obras paralisadas e inacabadas no setor educacional. O registro dessas manifestações foi feito por meio do Simec, que contabilizou total de 3.783 solicitações Gráfico 3(Gráfico 3). Esse número é a soma de duas fases distintas de abertura (MP 1.174/2023 e Lei 14.719/2023) para repactuações com as entidades federativas.

Gráfico 3 – Total de obras cujos entes se manifestaram pela repactuação (por tipo)

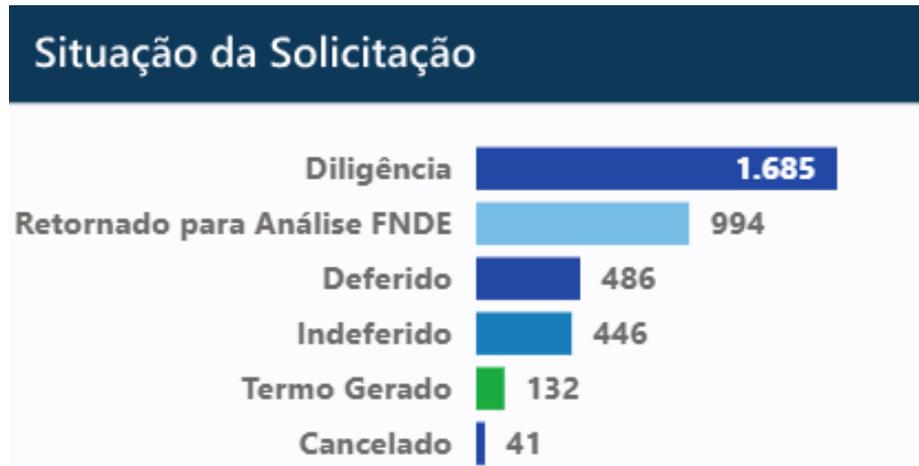


Fonte: [e2ar.short.gy/ZaMa0K](https://e2ar.short.gy/ZaMa0K), acessado em 1/4/2024

39. A primeira fase ocorreu por meio da Medida Provisória 1.174/2023, que vigorou até 10/9/2023 e recebeu 2.905 manifestações. A segunda fase, que terminou no dia 22/12/2023, foi estabelecida pela Lei 14.719/2023, resultando em 878 pedidos. No total, o investimento federal estimado é de R\$ 3,8 bilhões.

40. De acordo com a Figura 5, em consulta ao Painel de Retomada de Obras em 23/8/2024, observa-se que mais de 70% das obras incluídas no Pacto retornaram para análise ou estão em fase de diligências no FNDE. Esse percentual em 10/6/2024 era maior que 90%, demonstrando, assim, uma evolução da autarquia na fase de análise dos documentos apresentados pelos entes federativos visando a repactuação.

Figura 4 – Situação da análise documental do Pacto



Fonte: [Microsoft Power BI](#), acessado em 23/8/2024

41. Sobre as diligências técnicas iniciais e adicionais previstas, respectivamente, nos incisos II e IV do art. 5º da Resolução CD/FNDE 27/2023, importante apresentá-las, pois representam o momento atual no cronograma geral do Pacto. O seu deferimento é um dos condicionantes para a assinatura dos termos de repactuação entre o FNDE e os entes federados, sendo que a outra condicionante é a disponibilidade orçamentária.

42. De acordo com o art. 1º da Portaria MEC/FNDE 459, de 29/5/2024, as diligências técnicas iniciais que tenham sido realizadas pelo FNDE no âmbito do Pacto deveriam ser respondidas pelos entes até **28/6/2024**.

43. Conforme art. 3º da Portaria MEC/FNDE 282, de 2/4/2024, as diligências técnicas adicionais, nos casos em que seja constatada a necessidade pelo FNDE para a correção pontual dos documentos apresentados nas diligências técnicas iniciais, devem ser respondidas pelos entes em até 60 dias do registro da diligência no Simec.

44. Ressalta-se que não se observa lei ou normativo que defina nas regras do Pacto um prazo específico para que o FNDE comunique aos entes federativos sobre eventuais pendências ou a correção dos documentos submetidos.

45. Para registro, os documentos necessários para os entes apresentarem na fase de diligências, conforme art. 9º, parágrafos 1º e 2º, são: o documento de propriedade do terreno, o laudo técnico de engenharia recente, a planilha orçamentária atualizada, o novo cronograma físico-financeiro, o estudo de viabilidade, quando aplicável e o ofício de anuência da autoridade competente.

46. De acordo com o art. 7º da Lei 14.719/2023, a repactuação dos prazos para a execução das obras e dos serviços de engenharia, em qualquer hipótese, terá vigência máxima de vinte e quatro meses, permitida uma única prorrogação pelo FNDE, por igual período.

**Principais produtos**

47. Diversos produtos foram produzidos pela equipe ao longo da presente fiscalização, os quais são apresentados no [APÊNDICE C – Principais produtos](#) deste relatório.

48. Cabe observar a produção da Matriz de Riscos do Objeto ([APÊNDICE D – Riscos do objeto](#)), na qual foram identificados os principais riscos a partir da análise dos marcos do Pacto estabelecidos inicialmente pela Medida Provisória 1.174/2023 e, posteriormente, pela Lei 14.719/2023, observando os seguintes eventos de risco: manifestação de interesse dos entes, gestão da transparência do Pacto, diligências do FNDE, diligências adicionais, liberação dos recursos federais, liberação dos recursos próprios dos entes, adequação dos projetos e regularidade da licitação e contratação, execução das obras, comprovação da retomada e conclusão das obras, comprovação do início e manutenção da operação.

49. A sanção da Lei 14.719/2023 resultou em uma revisão da matriz de riscos. No entanto, como a referida lei não introduziu alterações que impactassem os riscos previamente identificados, os principais elementos da matriz de riscos foram preservados.

**Beneficiários**

50. De forma geral, os programas associados às obras têm como objetivo beneficiar a população de uma determinada região, neste caso, por meio da retomada de construção de novas unidades de ensino. Os beneficiários diretos desses programas são aqueles que utilizam diretamente esses serviços públicos, como alunos, professores, outros profissionais da área de educação, entre outros.

51. Além dos beneficiários diretos, existem também outros beneficiários indiretos desses programas. Isso inclui os empreiteiros e empresas envolvidas na execução das obras, que podem gerar empregos e renda para a população local, além de movimentar a economia da região. No entanto, é importante garantir que esses benefícios indiretos não sejam obtidos em detrimento da qualidade e efetividade dos serviços públicos prestados.

52. Nesse sentido, as auditorias sobre o Pacto Nacional de Retomada de Obras e Serviços de Engenharia devem ter uma visão que vá além da simples verificação da entrega do empreendimento, englobando também a prestação do serviço público. É fundamental verificar não somente se as obras entregues atendem aos requisitos de segurança, acessibilidade e sustentabilidade, garantindo a sua durabilidade e funcionalidade ao longo do tempo, mas também se o ente mantenedor da operação dos serviços associados ao empreendimento realizou o planejamento adequado do custeio, operacionalização e manutenção do novo estabelecimento.

53. Assim, deve-se considerar não apenas os benefícios diretos e indiretos gerados pelos programas associados às obras, mas também a efetiva entrada em operação dos estabelecimentos e a prestação dos serviços públicos associados, lastreados em adequados estudos de viabilidade, garantindo que esses benefícios sejam sustentáveis, duradouros e efetivos para a população local.

#### **Aspectos orçamentários**

54. Com a promulgação Lei 14.719/2023, foi previsto, na justificativa apresentada pelo Poder Executivo, o montante de R\$ 3.952.059.424,47 de investimento para o projeto. Para o ano fiscal de 2023, o impacto projetado era de R\$ 458.222.526,00, por sua vez, para os anos de 2024 e 2025, a previsão era de investimentos na ordem de R\$ 1.580.823.769,69 para cada exercício financeiro, e por fim, para 2026, a estimativa é de R\$ 332.189.358,89.

55. Com a adição de um novo conjunto de obras, totalizando 5.641 obras elegíveis para repactuação, a previsão de despesa total aumentou para R\$ 5.719.347.012,23. Conforme a Nota Técnica Conjunta 3829000/2023 do FNDE (peça 12, p. 7), a previsão de recursos para o Pacto passou a ser de R\$ 160 milhões em 2023. As estimativas para os anos fiscais seguintes dependerão das aprovações das respectivas Leis Orçamentária Anuais.

56. Com o término do prazo para manifestação de interesse dos entes federativos, o FNDE informou a existência de 3.783 obras a serem retomadas, com um valor total estimado de repasses federais para a conclusão dessas obras da ordem de R\$ 3,8 bilhões (Gráfico 4), conforme planilha do FNDE [3.783ObrasqueManifestaramInteressennoPactoRetomda29122023.xlsx \(live.com\)](#), consultada em 5/6/2024.

Gráfico 4 – Evolução da estimativa dos investimentos para as obras do Pacto (em bilhões de reais)



Fonte: elaboração equipe de auditoria – TCU

#### **Metas e indicadores de desempenho**

57. Conforme já mencionado, segundo as informações disponíveis sobre o Pacto pela retomada de obras, estima-se que essa iniciativa possa resultar na abertura de 741.650 novas vagas na rede pública de ensino em dois turnos e 370.825 mil em turno integral. Esta estimativa é feita com base na capacidade de alunos para

cada tipologia e pode ser encontrada na planilha constante do endereço: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/pacto-nacional-pela-retomada-de-obras-da-educacao/media-1/3.783ObrasqueManifestaramInteressenoPactoRetomda29122023..xlsx>, acessado em 13/6/2024.

58. Considera-se que a meta apresentada pode ser classificada como SMART (*Specific, Mesurable, Appropriate, Realistic, Time-bound*), pois, descreve claramente o objetivo de abertura de vagas na educação pública. É mensurável porque fornece os números de vagas a serem criadas, permitindo a medição do progresso. Pode ser considerada alcançável desde que os recursos e esforços sejam aplicados de forma eficiente e eficaz para alcançar o resultado pretendido. Também é relevante pois busca atender à demanda pela melhoria na educação e aumentar o acesso dos estudantes e, por fim, é temporizada ao definir o período para que as obras sejam concluídas e, conseqüentemente, para que as vagas sejam criadas.

### **Sistemas de controle**

59. Para acompanhar e controlar as demandas e o andamento das obras do Pacto, o FNDE implantou um sistema de controle a fim de assegurar o adequado andamento do programa. De acordo a Resolução 27 CD/FNDE, esse sistema está assim estruturado:

Art. 5º A repactuação de obras e de serviços de engenharia destinados à educação básica e profissionalizante observará as seguintes etapas:

I - manifestação de interesse do ente federativo junto ao FNDE;

II - diligência técnica inicial;

III - análise técnica inicial;

IV - diligências técnicas adicionais, nos casos em que a etapa III indicar a necessidade;

V - análises técnicas adicionais, nos casos em que a etapa IV for realizada;

VI - disponibilização do instrumento de repactuação;

VII - validação do instrumento de repactuação;

VIII - retomada da obra; e

IX - conclusão da obra.

60. A diligência inicial é o primeiro ponto de controle utilizado pelo FNDE para analisar os documentos enviados pelos entes federados. Durante essa diligência, ocorre a conferência dos documentos, sendo os principais a serem analisados o laudo técnico de engenharia e a planilha orçamentária. O FNDE poderá realizar até três diligências adicionais, com o objetivo de corrigir e aperfeiçoar os documentos apresentados inicialmente.

61. Outro ponto de controle consiste na exigência de que o ente federado comprove a retomada da obra no prazo de até 12 meses, contados a partir da data de validação do instrumento de repactuação. Para tanto, o ente federado deverá apresentar ao FNDE o contrato firmado com a empresa responsável pela retomada da obra ou serviço de engenharia, acompanhado da respectiva ordem de serviço e do cronograma físico-financeiro.

62. Além disso, haverá medição do avanço de execução física da obra, com registros mensais no Simec. Essas medições permitem acompanhar o progresso da obra e verificar se está de acordo com o cronograma estabelecido.

63. O FNDE também tem a possibilidade de solicitar comprovações adicionais e realizar inspeções presenciais no local da obra, para verificar o andamento e a qualidade dos trabalhos.

## **III. FATORES NO ÂMBITO FEDERAL QUE PODEM LEVAR A NOVAS PARALISAÇÕES DAS OBRAS**

### **Baixo nível de transparência e incompletude das informações do Pacto**

64. Devido ao baixo nível de transparência ativa, à dificuldade de acesso aos dados e à incompletude das informações necessárias para a adequada execução dos marcos previstos no Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante, poderão surgir obstáculos no acompanhamento pelas partes interessadas, o que pode levar a um baixo controle social e a limitações no exercício do controle institucional, impactando negativamente os resultados da política pública.

65. Conforme estipulado pela Lei 14.719/2023, que estabelece as normas do Pacto, e a Resolução CD/FNDE 27/2023, que o regulamenta, deverão ser divulgados nos portais eletrônicos do FNDE os atos de implementação, acompanhamento e resultados do programa. Ademais, os procedimentos a serem adotados no Simec pelos entes federativos para as repactuações no âmbito do referido Pacto devem ser disponibilizados no portal do FNDE.

66. É importante ressaltar que a publicidade é um dos princípios fundamentais da administração pública, conforme estabelecido no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Além disso, a Lei de Acesso à Informação também garante o livre acesso da população a informações públicas.

67. Nesse contexto, em 16/10/2023, durante a tramitação do Projeto de Lei 4.172/2023, que originou a Lei 14.719/2023, a equipe de auditoria solicitou ao FNDE as seguintes informações por meio do Ofício 2/575/2023-TCU/AudUrbana (peça 5, p. 4):

a) Em qual(is) plataforma(s) eletrônica(s) o FNDE dará transparência aos marcos previstos para a execução das obras do Pacto, incluindo as documentações produzidas pelo FNDE e entes federados, bem como seus resultados?

b) Na(s) plataforma(s) referida(s) na alínea 'a', considerando os documentos a serem apresentados pelos entes federados, conforme incisos I a VII do art. 7º da Portaria Conjunta MEC/MGI/CGU 82, de 10 de julho de 2023 bem como os documentos a serem validados, de acordo com os incisos I e II e §§ 2º e 3º do art. 12 da mesma portaria, especifique o caminho e procedimento (com a apresentação de links e captura de telas) para o acesso à cada um dos seguintes documentos:

b.1) documento de propriedade do terreno;

b.2) laudo técnico de engenharia;

b.3) planilha orçamentária com valores atualizados, acompanhada de respectiva Anotação/Registro de Responsabilidade Técnica;

b.4) novo cronograma físico-financeiro;

b.5) para as obras e serviços de engenharia inacabados, estudo de viabilidade da reprogramação do projeto que utilizou a metodologia construtiva inovadora para a metodologia construtiva convencional acompanhado da justificativa fundamentada;

b.6) ofício de anuência à manifestação de interesse e aos documentos apresentados, assinado pela autoridade competente;

b.7) termo aditivo ao termo de compromisso vigente (obras e serviços de engenharia registrados como paralisados) e o termo de compromisso de repactuação (obras e serviços de engenharia registrados como inacabados);

b.8) Termo de Compromisso de Conclusão de Obra (TCCO);

c) Na(s) plataforma(s) referida(s) na alínea 'a', especifique o caminho e procedimento (com a apresentação de links e captura de telas) para o acesso à cada um dos seguintes documentos:

c.1) aos documentos técnicos do FNDE que atestem a regularidade na(s) diligência(s) realizada(s), com a manifestação de interesse aprovada pelo FNDE para celebração da repactuação pela retomada da obra ou serviço de engenharia, conforme caput do art. 12 da Portaria Conjunta MEC/MGI/CGU 82/2023;

c.2) às análises técnicas do FNDE na hipótese de mudanças nos projetos iniciais de obras ou de serviços de engenharia inacabados, de acordo com o § 1º do art. 4º do PL 4172/2023;

c.3) às inconformidades e restrições apontadas pelo FNDE referidas nos §§ 2º e 3º do art. 14 da Portaria Conjunta MEC/MGI/CGU 82/2023;

d) Na(s) plataforma(s) referida(s) na alínea 'a', para cada um dos documentos e informações relacionados nos incisos I a XIV do art. 14 do PL 4172/2023, especifique o caminho e procedimento (com a apresentação de links e captura de telas) para o acesso;

e) Sobre os documentos e informações relacionados nos incisos I a XIV do art. 14 do PL 4172/2023, de que forma o FNDE assegurará que os respectivos Estados, Distrito Federal e Municípios realizarão a divulgação em seus sítios eletrônicos?

e.1) Na(s) plataforma(s) do FNDE referida(s) na alínea 'a' haverá links que vinculem aos sítios eletrônicos dos entes federados, referidos no caput do art. 14 do PL 4172/2023? Especifique o caminho e procedimento (com a apresentação de links e captura de telas) para o acesso;

f) Na(s) plataforma(s) referida(s) na alínea 'a', para a comprovação de retomada da obra, conforme § 1º e caput do art. 15 da Portaria Conjunta MEC/MGI/CGU 82/2023, especifique o caminho e procedimento (com a apresentação de links e captura de telas) para o acesso ao contrato assinado pelo ente federativo com a empresa contratada para a retomada da obra ou serviço de engenharia, acompanhado da respectiva ordem de serviço e cronograma físico-financeiro;

g) Após a conclusão das obras com a devida funcionalidade, dado o objetivo de iniciar e manter a operação das unidades de educação, não obstante os compromissos a serem assumidos, conforme disposto no inciso III do § 3º do art. 12 c/c o § 3º do art. 15 da Portaria Conjunta MEC/MGI/CGU 82/2023, qual o documento específico exigido pelo FNDE para que o gestor inicie e mantenha em operação a infraestrutura escolar que foi objeto da repactuação?

g.1) Especifique o caminho e procedimento (com a apresentação de links e captura de telas) para acesso ao documento específico referido na alínea 'g';

h) Considerando a previsão da utilização de fontes mistas de recursos públicos no Pacto e, tendo em vista a necessidade de acompanhamento dessa iniciativa pela sociedade e pelos Tribunais de Contas, na esteira do Acordo de Cooperação, <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Acordo-de-Cooperacao-Tecnica-Fiscalizacao-de-Recursos-Publicos.pdf>, especifique como o FNDE dará a devida transparência, após as primeiras repactuações assinadas, em que possa ser possível visualizar todas as fontes de recursos envolvidas, separadamente, para cada fonte de recursos (ações orçamentárias 20RP, 00SU etc.; Transferências Especiais; Emendas RP6 e RP7 etc.; recursos de contrapartida, inclusive os previstos no art. 5º da Portaria Conjunta MEC/MGI/CGU 82/2023; e outras eventuais fontes de recursos) com seus respectivos valores para cada obra e ente federativo.

i) Quais as medidas administrativas a serem adotadas pelo FNDE para verificar as eventuais assimetrias relevantes entre o percentual de execução registrado no Simec e o percentual de execução apontado nos laudos técnicos de viabilidade, referidos no inciso II do art. 7º Portaria Conjunta MEC/MGI/CGU 82/2023 e inciso I do § 1º do art. 9º do PL 4172/2023?

i.1) A partir de qual diferença na assimetria referida na alínea ‘i’, o FNDE adotará as medidas administrativas para assegurar a correta informação sobre o percentual de execução da obra que reflita sua real situação antes da repactuação?

68. A avaliação da transparência e da integralidade das informações relacionadas ao Pacto de Retomada das Obras Paralisadas e Inacabadas da Educação, conforme apresentado neste relatório, fundamenta-se nas informações fornecidas em resposta ao Ofício 2/575/2023-TCU/AudUrbana (peça 5, p. 4), bem como nas atualizações progressivas recebidas ao longo das diversas etapas de implementação do Pacto.

69. Em resposta ao item ‘a’ do ofício enviado ao FNDE, a autarquia destacou que as plataformas digitais utilizadas por ela para dar transparência aos marcos previstos para execução, bem como todas as informações, será pelo *link* <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/pacto-nacional-pela-retomada-de-obras-da-educacao>.

70. Na continuação da resposta, o FNDE disponibilizou o site para atendimento à Lei 14.719/2023 e a lista com as obras atualizadas, conforme *link* a seguir: [https://www.gov.br/fnde/acl\\_users/credentials\\_cookie\\_auth/require\\_login?came\\_from=https%3A//www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/pacto-nacional-pela-retomada-de-obras-da-educacao/conteudo-antigo/retomada-de-obras%3F\\_authenticator%3Dea6e4d493bbb8dcb4989f118cd6929b2310275f8](https://www.gov.br/fnde/acl_users/credentials_cookie_auth/require_login?came_from=https%3A//www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/pacto-nacional-pela-retomada-de-obras-da-educacao/conteudo-antigo/retomada-de-obras%3F_authenticator%3Dea6e4d493bbb8dcb4989f118cd6929b2310275f8), acessado em 2/4/2024. No entanto, o referido *link* apresenta tela com informação de conteúdo restrito, não sendo possível o acesso às informações.

71. A autarquia apontou que os documentos necessários para a fase de manifestação de interesse dos entes federativos estariam no Simec, no módulo 2.0, e que estava sendo elaborada pela Universidade Federal do Ceará em conjunto com o FNDE, Plataforma de Transparência de todas as ações do Pacto.

72. A primeira plataforma (**Error! Reference source not found.**) citada pela autarquia apresentava *links* de acesso para as principais informações do programa já ativas. Verifica-se que os *links* direcionavam a páginas com informações desatualizadas e que pouco auxiliavam aos interessados pelo acompanhamento do Pacto a obter informações atualizadas.

73. No entanto, desde abril de 2024, a autarquia disponibilizou *link* direcionando para uma planilha que contém a lista das obras paralisadas e inacabadas que expressaram interesse em participar do Pacto, disponível em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/pacto-nacional-pela-retomada-de-obras-da-educacao/media-1/3.783ObrasqueManifestaramInteressenoPactoRetomda29122023..xlsx>.

74. Esta planilha apresenta detalhes como: ID, motivo da adesão, número do processo, termo/número do convênio, ano do termo/convênio, município, UF, situação da obra, percentual executado acumulado pela instituição, última vistoria, programa, fonte, esfera, tipologia, tipo de obra, número de alunos (2 turnos), número de alunos (integral), valores do FNDE, valores pagos, valores a pagar, percentual do INCC, estimativa de correção do INCC e vigência.

75. Além disso, a seção ‘mais informações’ foi atualizada com *links* para as portarias e resoluções mais recentes que estabelecem as normas do Pacto, a Lei 14.719/2023, o painel de obras do FNDE, os termos de compromisso do PAR e o painel de investimentos em educação básica.

76. O Painel de Investimentos em Educação Básica (disponível pelo *link*:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYmVkn2I3ZWUtMjk3Ni00N2JhLTkxMWQtMGMxOTA4YmJiMDIklwiwCI6ImI4YzIiOTMyLTVlbnZyYtNGIyYi05YzUzLWQ0MTc0NWU5YzkyZCJ9>), lançado em 2021 pelo MEC e pelo FNDE, tem como objetivo compilar e divulgar os recursos disponibilizados aos entes subnacionais para investimentos na educação básica. Essa iniciativa visa ampliar a transparência sobre o montante repassado e sua disponibilidade. Ele é dividido em 4 partes: repasse por programa, repasse por ente, saldo por programa e saldo por ente.

77. O Painel de Investimentos em Educação Básica foi desenvolvido pela Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério da Educação (STIC/MEC), com base nos dados disponibilizados pelo FNDE. Ao acessar esse painel no dia 16/4/2024, foi informado que sua última atualização ocorreu em 1/9/2023 e sua última extração de dados foi em 31/12/2022. Esse painel apresenta informações sobre saldos financeiros dos programas até dezembro de 2022, mas não possui nenhum filtro que apresenta dados sobre o Pacto, logo, ainda não pode ser considerada uma fonte de divulgação dos seus dados.

78. Em maio de 2024, ocorreram atualizações na plataforma de informações do Pacto. Foram atualizadas informações obsoletas e disponibilizado painel de retomada das obras. Este painel, acessível tanto diretamente na página do Pacto, quanto por meio do [link https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNDQ3YWI5ZWItNTNiZi00Y2ZjLTkyNTAtMDBhZGE1OGU4NTQ0IiwidCI6ImNmODQlNGQzLWUwMTItNGE5ZC05NWizLTcwYmRiNmY0NTlkNSJ9](https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNDQ3YWI5ZWItNTNiZi00Y2ZjLTkyNTAtMDBhZGE1OGU4NTQ0IiwidCI6ImNmODQlNGQzLWUwMTItNGE5ZC05NWizLTcwYmRiNmY0NTlkNSJ9), apresenta diversas abas, incluindo a situação das obras, acompanhamento prioritário das diligências, execução física e financeira, visão geográfica e a situação das obras que não aderiram ao Pacto, conforme figuras a seguir.

79. Observa-se que foram acrescentados no novo painel os termos de repactuação. Ao clicar em ‘Obras aprovadas’ é apresentada a relação das obras deferidas e das repactuadas, trazendo o link para o termo. Esse documento apresenta o novo valor total que irá ser aportado na retomada da obra e o quantitativo que cada parte participante dessa repactuação terá que aportar durante a execução desse serviço.

80. Como exemplo de obra repactuada, apresenta-se a seguir parte do termo da Obra 1119613, do Município de Uarini.

81. Apesar de o novo painel apresentar diversas informações, trazendo mais transparência, verifica-se divergências nas informações apresentadas na plataforma digital do Pacto e no painel do Pacto de Retomada das Obras.

82. Primeiramente, quanto à quantidade de vagas a serem criadas, a plataforma digital do Pacto menciona a criação de 741,6 mil novas vagas.

83. Em outra análise revelou-se que o painel do Pacto inclui, no total de vagas potenciais, as vagas (363.084 em dois turnos e 181.542 em turno integral) referentes às obras que não aderiram ao Pacto (**Error! Reference source not found.****Error! Reference source not found.**).

84. Contudo, as vagas associadas a essas obras não deveriam ser contabilizadas no total do Pacto, visto que essas obras não fazem parte dele. A planilha que lista as obras paralisadas e inacabadas cujos entes manifestaram interesse em aderir ao Pacto (<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/pacto-nacional-pela-retomada-de-obras-da-educacao/media-1/3.783ObrasqueManifestaramInteressenoPactoRetomda29122023.xlsx>) também aponta para o número de 741,6 mil vagas, calculado pela soma das vagas potenciais de cada obra.

85. Além disso, foram observadas inconsistências nos valores do investimento estimado, corrigidos pelo INCC, sem considerar os saldos de conta do primeiro acordo. A plataforma digital do Pacto estima um investimento de 4,1 bilhões de reais.

86. Por outro lado, a análise da planilha das obras incluídas no Pacto, com o cálculo fundamentado no valor remanescente a ser transferido pelo FNDE no primeiro acordo e no percentual de atualização do INCC conforme o ano de vigência do contrato, resultou em uma estimativa de 3,8 bilhões de reais.

87. Com base nesses fundamentos e considerando a metodologia estabelecida pela legislação do Pacto para o cálculo do valor a ser repassado pelo FNDE aos entes, considera-se que as discrepâncias identificadas entre as plataformas digitais do Pacto destacam a necessidade de revisão e padronização das informações divulgadas, a fim de garantir transparência, precisão e confiabilidade nas informações relacionadas ao Pacto.

88. Ressalta-se também o Simec como outra plataforma digital gerida pelo FNDE. Por meio desta ferramenta os municípios expressam seu interesse em repactuar. Além disso, é por meio do Simec que os entes federados enviam os documentos necessários para a repactuação e o FNDE monitora as ações desses entes.

89. Considera-se que o acesso ao Simec pode ser um processo complexo para o cidadão. Isso porque, primeiramente, é necessário se cadastrar para ter acesso. Este cadastro envolve o *login* com uma conta gov.br (**Error! Reference source not found.**), seguido de um segundo cadastro que requer o CPF do cidadão e a indicação dos módulos do Simec aos quais ele deseja ter acesso (**Error! Reference source not found.**). O terceiro passo é selecionar o perfil desejado para ter acesso às informações do módulo 2.0 (**Error! Reference source not found.**).

90. Este processo inicial de indicação do módulo desejado pode ser um obstáculo para o acesso às informações do Pacto. Isso ocorre porque as páginas que divulgam essas informações raramente indicam que as informações específicas das obras do Pacto estão presentes no módulo Obras 2.0. Além disso, é possível que a aprovação do pedido de acesso leve algum tempo para ser aprovado pelo FNDE (**Error! Reference source not found.**), o que pode dificultar o acompanhamento oportuno das informações do Pacto presentes nesta plataforma.

91. Existe também o painel de obras do Simec, cujo acesso é facilitado pela atualização da plataforma digital do Pacto (**Error! Reference source not found.**), que disponibiliza um *link* direto para o referido painel. Neste painel, é possível consultar informações relativas às obras presentes no banco de dados da versão 2.0 do Simec, sem a necessidade de efetuar qualquer cadastro prévio para acessar tais dados. Contudo, para obter informações específicas sobre uma obra do Pacto listada nesse painel, é necessário utilizar os filtros disponíveis na plataforma. Observa-se incongruência entre os filtros disponíveis no Simec e as definições presentes na lista de obras do painel do Pacto de Retomada das Obras.

92. Por exemplo, ao consultar o painel do Pacto no dia 21/5/2024, a obra com ID 1101654, localizada no município de Euclides da Cunha no estado da Bahia, é classificada como deferida (**Error! Reference source not found.**). No entanto, ao tentar verificar a situação dessa obra no painel de obras do Simec, enfrenta-se dificuldades devido à ausência de filtros correspondentes, como a tipologia 'projeto 1 convencional' e a classificação de estado da obra como 'paralisado' (**Error! Reference source not found.**).

93. Portanto, seria benéfico para a eficácia da busca de obras no painel do Simec que as classificações utilizadas nesse painel fossem harmonizadas com as adotadas no painel do Pacto de Retomada das Obras, ou que fosse adicionada a opção de filtrar as obras pelo ID no painel de obras do Simec.

94. No entanto, mesmo após realizar esses passos para o cruzamento dos dados, ainda não é possível encontrar informações específicas sobre o Pacto. Na versão aberta do Simec, os dados encontram-se desatualizados e não indicam se a obra teve manifestação de interesse para entrar no Pacto.

95. Por exemplo, ao acessar a versão aberta do Simec no dia 9/4/2024 e pesquisar dados da obra com ID 1007186, que já teve os documentos analisados e deferidos para repactuação, segundo indicado pela versão que necessita de cadastro do Simec (**Error! Reference source not found.**), é possível verificar informações nas seguintes abas: informações da obra (**Error! Reference source not found.**), licitação (**Error! Reference source not found.**), contratação (figura 27), vistoria (Figura 28), recursos (Figura 29), execução financeira (Figura 30).

96. No entanto, ao examinar todas essas abas, ainda não é possível identificar nenhuma informação específica relacionada ao Pacto. Isso inclui a manifestação de interesse na retomada enviada pelo ente, cuja divulgação em sítio eletrônico do FNDE é exigida pelo inciso II do artigo 14 da Lei 14.719/2023.

97. Portanto, conclui-se que os dados da versão aberta do Simec ainda não fornecem ferramentas que auxiliem o cidadão a encontrar dados específicos sobre o Pacto. Isso representa uma dificuldade para a fiscalização e acompanhamento das obras incluídas no Pacto de Retomada das Obras Paralisadas e Inacabadas da Educação.

98. Durante realização de painel de referência da matriz de achados, no dia 25/3/2024, o FNDE demonstrou as plataformas que existem ou que irão ser criadas para melhorar o acesso às informações referentes ao Pacto.

99. Foi evidenciado o planejamento para a implementação de três novas plataformas destinadas a

proporcionar acesso a informações relativas ao Pacto. Estas incluem: uma calculadora para simulação dos valores associados às retomadas de obras; um diretório para armazenamento e acesso a documentos; e uma linha do tempo para acompanhar o progresso das retomadas.

100. De acordo com o FNDE, a Calculadora de Simulação dos Valores da Retomada de Obras será estruturada em torno de três indicadores principais: os recursos já repassados pela União e alocados na obra; os recursos a serem repassados pela União com a correção do INCC; e a contrapartida municipal. As planilhas técnicas com o modelo de cálculo utilizado para obras inacabadas e paralisadas foram disponibilizadas no mês de março de 2024 para a CGU, mas ainda não eram de acesso público. Está em desenvolvimento uma interface amigável para utilização pelo ente federado, além de um vídeo de assistência técnica sobre o Pacto.

101. O Diretório de Documentos tem como objetivo proporcionar um acesso rápido aos documentos fornecidos durante a diligência inicial e subsequentes, sem a necessidade de *login* no Simec. Seu público-alvo são as equipes de gestores de execução, monitoramento e/ou acompanhamento das obras (no ente federado e seus representantes) e do programa (União). No mês de março de 2024, estavam sendo definidos os requisitos técnicos para o desenvolvimento do robô de consulta.

102. A linha do tempo da retomada da obra tem como objetivo informar ao ente federado e à sociedade em que fase a obra de interesse se encontra dentro das sete fases da retomada, a partir das diferentes formas de entrada, sem a necessidade de fornecer o ID.

103. Até o início do mês de junho de 2024, as plataformas digitais mencionadas pelo FNDE, durante a apresentação do painel de referência em 25/3/2024, ainda não estavam plenamente disponíveis para acesso público.

104. Após o envio do relatório preliminar (peça 25) para comentário do gestor (peça 33), o FNDE destacou a implementação de uma nova plataforma que também irá fornecer informações sobre o andamento das etapas do Pacto. A plataforma, denominada Antonieta de Barros, está disponível para acesso público por meio do seguinte *link*: <https://www.fnde.gov.br/plataforma-antonieta-de-barros/>.

105. Esta plataforma representa uma colaboração entre a autarquia e a Universidade Federal do Ceará (UFC), sendo descrita pelo FNDE como uma ferramenta inovadora que agrega e disponibiliza dados dos programas executados pelo FNDE.

106. O propósito declarado da plataforma é oferecer uma perspectiva ampla e acessível sobre informações educacionais em todo o território nacional. O desenvolvimento da Plataforma Antonieta de Barros visa, primordialmente, ampliar a transparência dos dados educacionais, por meio da integração e análise de diversas fontes de informação relacionadas aos programas e ações do FNDE. Para isso, a plataforma emprega técnicas avançadas como ciência de dados, inteligência artificial, entre outras, com o intuito de realizar análises descritivas, preditivas e prescritivas, aproveitando o potencial do Big Data.

107. Na recém-lançada plataforma, foram introduzidas algumas ferramentas, incluindo uma calculadora para simulação do valor que o gestor pode receber do FNDE mediante a assinatura do termo de repactuação, e uma linha do tempo para acompanhamento do progresso dos pedidos de repactuação. Contudo, a ferramenta diretório de documentos ainda não foi implementada.

108. Além disso, a ferramenta de linha do tempo apresenta limitações, não conseguindo indicar a fase atual de todas as obras, em determinadas situações, o *status* da obra permanece como ‘não identificado’.

109. Dessa forma, a implementação da nova plataforma, embora represente um avanço na divulgação de informações relativas ao Pacto, ainda não cumpre integralmente as exigências legais relacionadas à publicação de documentos, conforme estipulado pela legislação. Assim, apesar dos progressos observados em relação a transparência das informações, ainda existem lacunas a serem preenchidas para atender plenamente às disposições legais.

110. O FNDE justificou a impossibilidade de conceder acesso aos documentos solicitados nos itens ‘b’, ‘c’, ‘d’, ‘f’ do Ofício 2/575/2023-TCU/AudUrbana, alegando que, no momento da emissão do ofício, a Medida Provisória 1.174/2023 havia perdido sua eficácia e que a Portaria Conjunta 82/2023, anteriormente regulamentadora do Pacto, não estava mais em vigor. A autarquia aguardava, portanto, a publicação de uma nova portaria que estabeleceria os critérios e procedimentos em conformidade com a Lei 14.719/2023. Apenas após a publicação desta nova portaria, o FNDE poderia avançar com a implementação do Pacto e realizar os

procedimentos mencionados nos itens, disponibilizando os *links* e capturas de tela com as informações solicitadas.

111. Atualmente, as Resoluções CD/FNDE 27/2023 e CD/FNDE 14 e 15, de 15 de agosto de 2024 são instrumentos legais que junto com a Lei 14.719/2023 definem as regras do Pacto. Observa-se que alguns requisitos desses normativos ainda não estão sendo plenamente atendidos pela autarquia.

112. O artigo 9º da Lei 14.719/2023 estabelece diretrizes para a priorização das obras e serviços de engenharia paralisados ou inacabados, incluindo a necessidade de apresentação de documentos específicos pelos Estados, Distrito Federal ou Municípios na fase de repactuação. O artigo 14 da mesma lei e o artigo 33 da Resolução CD/FNDE 27/2023 detalham as informações que devem ser divulgadas nos sítios eletrônicos do FNDE e dos respectivos entes federativos, incluindo diretrizes de priorização, documentos e planilhas orçamentárias, recursos recebidos, obras e serviços em processo de tomada de contas especial, entre outros.

113. Foi constatado que o FNDE ainda não cumpre integralmente as determinações do artigo 33 da Resolução CD/FNDE 27/2023, uma vez que não é possível acessar, por meio de suas plataformas, os documentos e a planilha orçamentária submetidos pelos entes federativos para a repactuação das obras no âmbito do módulo 2.0 do Simec. Tal situação é agravada pelo disposto no artigo 8º da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), que estabelece o dever dos órgãos e entidades públicas de promover, de forma proativa, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, em local de fácil acesso, incluindo dados relativos a procedimentos licitatórios, contratos celebrados, e informações para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras.

114. Considera-se que a restrição de acesso aos documentos e planilhas orçamentárias, confinando-os ao módulo 2.0 do Simec, contraria a legislação vigente, que preconiza a disponibilização de dados gerais para acompanhamento de programas em locais de fácil acesso ao público. Portanto, para aprimorar a transparência e a disponibilização de informações sobre o Pacto, é imperativo que tais documentos sejam disponibilizados em plataformas eletrônicas acessíveis sem a necessidade de registro de usuário.

115. Em suma, a limitação do acesso aos documentos e planilhas enviados pelos entes federativos ao FNDE, restringindo-os ao módulo 2.0 do Simec, não atende aos requisitos de divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, produzidas ou custodiadas por entidades públicas, em local de fácil acesso, conforme estabelecido pela legislação pertinente.

116. Com relação ao item ‘e’ do Ofício 2/575/2023-TCU/AudUrbana, o FNDE informou apenas que não está dentro de suas competências legais garantir que os entes federados divulguem as informações estipuladas pela legislação que rege o Pacto em suas respectivas plataformas digitais.

117. No que diz respeito ao item ‘g’ do citado ofício, o FNDE declarou que também não é de sua responsabilidade legal assegurar que o gestor inicie e mantenha em funcionamento a infraestrutura escolar que foi objeto da repactuação. A autarquia ressaltou que a obrigação do ente federado perante o FNDE, no contexto do Pacto, se encerra com a aprovação da prestação de contas da construção.

118. Esta situação representa um risco de que obras sejam retomadas por entes que não possuam condições de operacionalizar a unidade de educação. A eventual responsabilização desse gestor público não compensará a continuidade de falta de vagas na educação que a sociedade da localidade afetada necessita.

119. Em relação ao item ‘h’, o FNDE informou à época que os dados referentes aos recursos das obras e suas fontes ainda não teriam sido disponibilizados, uma vez que ainda não havia tido repactuação assinada. A autarquia esclareceu que essa informação estará disponível no Simec e poderá ser consultada utilizando o ID da obra. A partir de maio de 2024, a autarquia começou a disponibilizar os termos das obras repactuadas no painel do Pacto. Nesse documento estão disponibilizados o montante dos recursos e o valor que cada ente irá aportar, conforme demonstrado nas Figuras 15 e 24.

120. Por fim, no que se refere ao item ‘i’, o FNDE afirmou que, nos casos em que houver discrepância entre a porcentagem de obra executada registrada no Simec e a porcentagem de obra executada indicada nos laudos técnicos de viabilidade, será providenciada uma vistoria técnica. Esta vistoria poderá ser realizada por técnicos contratados pela autarquia ou por uma empresa contratada, com o objetivo de verificar o percentual real a ser aferido. Se forem constatadas informações contraditórias, prevalecerá o percentual aferido pelo FNDE.

121. Após a realização dessa análise sobre a transparência das informações do Pacto de Retomada das

Obras Paralisadas e Inacabadas da Educação, gerido pelo FNDE, foram identificadas algumas incongruências em relação à legislação vigente.

122. Primeiramente, entende-se que a localização dos documentos (laudo técnico, acompanhado da anotação de responsabilidade técnica ou do registro de responsabilidade técnica, para atestar o estado atual da obra ou do serviço de engenharia paralisado ou inacabado; planilha orçamentária com valores atualizados para a sua conclusão, de acordo com o ano de pactuação da obra ou do serviço de engenharia; e novo cronograma físico-financeiro) enviados pelos entes ao FNDE, restrita ao módulo 2.0 do Simec, bem como a exigência de cadastro nesse módulo, contraria o que é estabelecido pelo inciso X do art. 14 da Lei 14.719/2023 c/c incisos I e II do art. 3º da Lei 12.527/2011.

123. O inciso X do art. 14 da Lei 14.719/2023 determina que as diretrizes de priorização de que trata o caput do art. 9º, detalhadas de acordo com os critérios de que tratam os incisos I, II, III e IV do referido caput e os documentos e a planilha orçamentária de que tratam, respectivamente, os §§ 1º e 2º do art. 9º desta Lei deverão ser divulgadas nos sítios eletrônicos do FNDE.

124. Por sua vez, o inciso I do art. 3º da Lei 12.527/2011 estabelece a publicidade como regra geral e o sigilo como exceção, enquanto o inciso II do mesmo artigo determina a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações.

125. Em relação ao segundo cadastro necessário para acessar o módulo 2.0 do Simec, este procedimento não está em conformidade com o inciso I do art. 7º da Lei 12.527/2011, que orienta sobre os procedimentos para a obtenção de acesso, bem como sobre o local onde a informação desejada pode ser encontrada ou obtida.

126. Além disso, o art. 8º da Lei 12.527/2011 determina que é dever dos órgãos e entidades públicas promoverem, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Este artigo também estabelece que, na divulgação das informações, devem constar registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros, registros das despesas, informações concernentes a procedimentos licitatórios, dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

127. Ao analisar o art. 8º da Lei 12.527/2011, pode-se afirmar que a dificuldade para realizar pesquisa por meio dos cruzamentos de dados entre o painel do Pacto e o painel de obras do Simec, por causa das diferentes nomenclaturas de classificação entre os painéis, para chegar às informações das obras contraria o estabelecido pelo caput do art. 8º, que determina que a consulta deve ser de fácil acesso. Além disso, também afronta o inciso I do § 3º do art. 8º da Lei 12.527/2011, que determina que a ferramenta de pesquisa deve permitir o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

128. Diante dessa situação, observa-se que dentre as **causas** para a incompletude das informações necessárias à boa execução e acompanhamento do Pacto Nacional Pela Retomada das obras de Educação está a ausência de alguns documentos (laudo técnico, acompanhado da anotação de responsabilidade técnica ou do registro de responsabilidade técnica, para atestar o estado atual da obra ou do serviço de engenharia paralisado ou inacabado; planilha orçamentária com valores atualizados para a sua conclusão, de acordo com o ano de pactuação da obra ou do serviço de engenharia; e novo cronograma físico-financeiro) a serem enviados pelos entes ao FNDE, bem como o fato de estarem restritos ao módulo 2.0 do Simec, utilizado como fonte de gestão e acesso às informações sobre o Pacto, o qual apresenta dificuldades de usabilidade e restrição de acesso, exigindo um processo de cadastro burocrático.

129. Além disso, também é necessário divulgar as estimativas de recursos financeiros de forma harmônica e exata, o termo de repactuação apresenta o valor que cada ente irá aportar por obra, já a aba 'detalhamento da situação físico e financeira das obras' do painel só apresenta o valor que faltava ser repassado pelo FNDE ao ente para obra atualizado pelo INCC, tornando as informações conflitantes e incompletas.

130. A incompletude das informações necessárias à boa execução e acompanhamento do Pacto Nacional pela Retomada das Obras de Educação Básica, juntamente com a dificuldade de acesso a alguns dados relevantes, provoca **efeitos indesejados** nesse cenário com impacto significativo em várias frentes.

131. A dificuldade de obter informações fidedignas pode comprometer a confiança da sociedade nas iniciativas governamentais voltadas para a melhoria da educação, gerando má avaliação sobre a execução dos

gestores responsáveis pela política. O que pode resultar em uma percepção negativa sobre a eficácia das políticas educacionais e na falta de apoio público necessário para promover mudanças efetivas no sistema educacional.

132. Além disso, a divulgação incompleta das informações e a falta de acompanhamento adequado das obras pode comprometer a eficiência da execução dos projetos, resultando em atrasos, desperdício de recursos e até mesmo em irregularidades. Cenário que prejudica não apenas a conclusão das obras em si, mas também impacta diretamente a qualidade da infraestrutura escolar disponível para os alunos, afetando o ambiente de aprendizado e o bem-estar dos estudantes e professores.

133. A dificuldade de acesso às informações, como, o laudo técnico, acompanhado da anotação de responsabilidade técnica ou do registro de responsabilidade técnica, para atestar o estado atual da obra ou do serviço de engenharia paralisado ou inacabado; a planilha orçamentária com valores atualizados para a sua conclusão, de acordo com o ano de pactuação da obra ou do serviço de engenharia; e o novo cronograma físico-financeiro também impossibilita a identificação de problemas e a formulação de soluções adequadas, prejudicando o desenvolvimento e aprimoramento contínuo da política de educação básica. Isso pode resultar em uma estagnação ou até mesmo retrocesso nas melhorias esperadas para o sistema educacional.

134. A divulgação incompleta das informações sobre o Pacto Nacional pela Retomada das Obras de Educação Básica e Profissionalizante não apenas prejudica a execução eficiente das obras, mas também reduz a confiança na gestão da política de educação e dificulta os esforços para promover melhorias significativas na qualidade da educação no país.

135. **Conclui-se** que, apesar dos esforços e das melhorias já implementadas pelo FNDE, ainda não há amplo acesso a todos os documentos e informações requeridas pelo Pacto Nacional pela Retomada das Obras da Educação, conforme os dispositivos estabelecidos pela Lei 14.719/2023 e pelas Resoluções CD/FNDE 27/2023, 14/2024 e 15/2024.

136. Assim, será proposto dar ciência ao FNDE que a ausência de amplo acesso às plataformas eletrônicas utilizadas na divulgação das informações do Pacto contraria o disposto nos arts. 3º, 7º, 8º e 9º da Lei 12.527/2011 e arts. 1º, 3º e 4º do Decreto 8.936/2016.

137. Propõe-se ainda dar ciência ao FNDE que a não disponibilização de forma ativa e consolidada de todas as informações do Pacto em suas plataformas eletrônicas impede o controle social e contraria o princípio da publicidade disposto no art. 37 da Constituição Federal c/c o art. 14, incisos I a XIV, da Lei 14.719/2023; art. 3º, caput; art. 6º, § 4º; art. 9º, §§ 6º e 7º; art. 10, § 1º; art. 14, art. 15, § 1º e art. 33, incisos I a XIV da Resolução CD/FNDE 27/2023.

138. Entre os **benefícios esperados** decorrentes da implementação das proposições, espera-se que haja a consolidação e harmonização das informações nas plataformas eletrônicas – transparência ativa e o aperfeiçoamento do acesso público em relação aos atos praticados nessa iniciativa. A intenção é permitir que a sociedade em geral, e os interessados em particular, tenham acesso a informações relevantes, completas e atualizadas sobre o Pacto. Acredita-se que essa maior transparência pode resultar em um aumento da *accountability* e do controle social, contribuindo significativamente para a prevenção de irregularidades e a melhoria da eficiência e eficácia do Pacto.

139. Espera-se ainda que haja a compreensão de que a transparência e o acesso à informação são princípios fundamentais para a boa governança e a gestão eficiente dos recursos públicos bem como para a prevenção de irregularidades. Ao garantir que as informações sobre o Pacto sejam amplamente disponibilizadas e acessíveis, o FNDE não estará apenas cumprindo suas obrigações legais, mas também promovendo a expansão e melhoria da educação básica no país com mais crianças e jovens tendo acesso à infraestrutura escolar.

#### [Insuficiência na demonstração dos recursos orçamentários e financeiros do Pacto](#)

140. Devido à insuficiência na demonstração e no detalhamento, por parte do FNDE, da previsão de todos os recursos orçamentários e financeiros destinados ao financiamento das obras do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante, poderá haver insegurança para todas as partes envolvidas durante a execução, aumentando o risco de novas paralisações das obras, bem como o de não concluí-las, impactando negativamente na ampliação das vagas escolares destinadas à educação básica e profissionalizante.

141. Como já citado, a Lei 14.719/2023, que trata do Pacto Nacional pela Retomada de Obras, prevê aporte de recursos da União, dos estados, do DF e dos municípios, e possibilita, ainda, repasses por meio de emendas individuais impositivas, na modalidade transferência especial, de que trata o inciso I do art. 166-A da Constituição Federal. Ademais, o Pacto está incluso na terceira edição do Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), lançado em 11/8/2023 pelo governo federal.

142. Importante ressaltar que, concorrendo com os recursos para retomada, verificou-se que no âmbito do Novo PAC incluiu-se o Novo PAC Seleções, este destinado a novas obras, inclusive na área de educação básica e profissionalizante.

143. Tendo em vista esse cenário, a equipe de auditoria, em 16/10/2023, à época da tramitação do Projeto de Lei 4.172/2023, que deu origem à Lei 14.719/2023, bem como da Portaria Conjunta MEC/MGI/CGU 82/2023, precursora da atual Resolução CD/FNDE 27/2023, solicitou as seguintes informações ao FNDE por meio do Ofício 2/575/2023-TCU/AudUrbana (peça 5, p. 4):

j) Considerando os limites orçamentários e financeiros disponíveis referidos no caput do art. 9º do PL 4172/2023 e no § 1º do art. 12 da Portaria Conjunta MEC/MGI/CGU 82/2023, quais as fontes de recursos previstas e qual o valor global atualizado a ser aplicado no Pacto no período de 2023 a 2026?

j.1) Apresente os valores previstos a serem aplicados, separadamente, para cada ano desse quadriênio e para cada fonte de recursos prevista: i) ações 20RP, 00SU etc.; ii) Transferências Especiais, Emendas RP6 e RP7 etc.; iii) recursos de contrapartida, inclusive os previstos no art. 5º da Portaria Conjunta MEC/MGI/CGU 82/2023; e iv) outras eventuais fontes de recursos.

k) Como funcionará o fluxo dos recursos oriundos das Transferências Especiais destinadas às obras do Pacto, considerando a característica de não vinculação dos gastos aos recursos inerentes a essa modalidade de transferência?

l) De acordo com o portal eletrônico do Novo PAC Seleções há recursos disponíveis para a construção de mil unidades de creches e pré-escolas de educação infantil e 625 escolas em tempo integral, perfazendo, respectivamente R\$ 3,25 bilhões e R\$ 5,24 bilhões. Tendo em vista a regra estabelecida no art. 45 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, essas unidades se referem somente a novas obras com novos recursos a serem aplicados ou há a previsão de esses recursos serem também destinados às obras e serviços de engenharia do Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica e Profissionalizante?

l.1) Considerando as iniciativas do FNDE (Novo PAC Seleções, as obras em execução, e Pacto para Retomada das Obras), com a possibilidade de envolver novos projetos, projetos em andamento e os projetos cujas obras estão paralisadas ou inacabadas, com base no parágrafo único do art. 45 da Lei 101/2000, apresente relatório que deve ser enviado ao Poder Legislativo até a data do envio do projeto de LDO, com as informações necessárias ao cumprimento do disposto no caput do citado artigo, em relação ao exercício de 2024.

144. Em resposta ao item 'j', o FNDE, em 20/11/2023, informou que, na ocasião da publicação em 29/8/2023 do Projeto de Lei 4.172/2023, a exposição de motivos do Poder Executivo estimou uma despesa para o Pacto da ordem de R\$ 3,95 bilhões.

145. Para o exercício de 2023 foi estimado impacto de R\$ 458 milhões. Para 2024 e 2025, informou que a estimativa, em cada exercício, poderia chegar a R\$ 1,58 bilhão. Para o ano de 2026, estimou-se R\$ 332 milhões.

146. A autarquia informou ainda que, tendo em vista o novo conjunto de obras passíveis de repactuação, no total de 5.641, conforme Figura 5, a estimativa de despesa total, naquele momento, havia aumentado para R\$ 5,7 bilhões. Ou seja, o valor médio estimado a pagar para concluir cada obra, já corrigido pelo INCC (anexo à Lei 14.719/2023) é de, aproximadamente, R\$ 1 milhão.

Figura 5 – Obras passíveis de serem repactuadas por região

Região	Nº de Obras	Valores a pagar	Estimativa valores a pagar correção INCC	* Capacidade de Alunos
Centro -Oeste	393	R\$ 196.412.437,79	R\$ 375.261.262,26	83.084
Nordeste	2975	R\$ 1.755.669.921,35	R\$ 3.006.833.162,31	589.610
Norte	1213	R\$ 672.984.967,04	R\$ 1.198.358.626,51	244.918
Sudeste	738	R\$ 418.084.817,96	R\$ 754.465.552,59	128.380
Sul	322	R\$ 227.125.972,19	R\$ 384.428.408,56	83.866
<b>Total Geral</b>	<b>5641</b>	<b>R\$ 3.270.278.116,33</b>	<b>R\$ 5.719.347.012,23</b>	<b>1.129.858</b>

Fonte: peça 12, p. 7.

147. Para o exercício de 2023, tendo em vista que o primeiro prazo para manifestação de interesse para retomada das obras encerrou-se em 11/9/2023 e que, até a data da resposta da autarquia ao ofício, não havia concluído a análise da documentação apresentada pelos entes, estimou uma despesa máxima de R\$ 160 milhões. Conforme a Tabela 2, em 20/8/2024, o Simec possuía 3.759 obras cujos entes manifestaram interesse em repactuar, sendo que 521 obras haviam recebido deferimento pelo FNDE para a repactuação até essa data.

Tabela 2 – Status das análises da documentação das obras do Pacto no FNDE

Situação	Posição do Pacto no Simec					
	5/2/2024			20/8/2024		
	MP 1.174/2023	Lei 14.719/2023	Total	MP 1.174/2023	Lei 14.719/2023	Total
Aguardando análise	1.369	395	1.764	762	235	997
Em Diligência	1.546	491	2.037	1.254	361	1.615
Cancelado	7	0	7	28	13	41
Em cadastramento	96	47	143	0	0	0
Indeferido	59	0	59	425	133	558
Deferido	0	0	0	404	117	521
Retornado para análise FNDE	0	0	0	9	18	27
<b>Total</b>	<b>3.077</b>	<b>933</b>	<b>4.010</b>	<b>2.882</b>	<b>877</b>	<b>3.759</b>

Fonte: Simec, consultas em: 5/2/2024 e 20/8/2024

148. Em relação às fontes de recursos, para o exercício de 2023, conforme Figura 6, o FNDE informou que estavam assim distribuídos: R\$ 160 milhões estimados para 2023, alocados na ação orçamentária 20RP, da seguinte forma: i) PAR – GND 4 – PO 0005: R\$ 60 milhões; e UNOPS – GND 3 – PO 0000: R\$ 100 milhões.

Figura 6 – Recursos previstos para 2023

DESCRIÇÃO	VALOR TOTAL (cenário 3 complemento de obras)	GND	AÇÃO	PO
Pacto Nacional pela retomada de obras de educação básica - PAR	R\$ 60.000.000,00	4	20RP	0005
Pacto Nacional pela retomada de obras de educação básica - UNOPS	R\$ 100.000.000,00	3	20RP	0000

Fonte: peça 12, p. 7.

149. O FNDE informou também que, para 2024 e 2025, a distribuição nas fontes de recursos dependeria da aprovação das respectivas LOAs, não sendo possível informar naquele momento os exatos montantes que seriam destinados ao programa.

150. Assim, no âmbito administrativo, observa-se que o FNDE não dispunha de previsão atualizada para o período de 2024 a 2026 direcionada aos investimentos das obras de educação tratadas no Pacto. Ressalta-se que a execução dessas obras poderá ultrapassar um exercício financeiro, haja vista que a própria Lei 14.719/2023 em seu art. 7º prevê que a repactuação dos prazos para a execução das obras e dos serviços de engenharia, em qualquer hipótese, terá vigência máxima de vinte e quatro meses, permitida uma única prorrogação, pelo FNDE, por igual período.

151. Considerando os mesmos parâmetros informados pelo FNDE para 2023, buscou-se informações na LOA para 2024. Assim, a ação orçamentária 20RP – Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica, traz o montante de R\$ 2.454.148.685, distribuídos em GND 4 (investimentos) e GND 3 (outras despesas correntes). No entanto, não fica claro qual montante será utilizado para a retomada de obras do Pacto ou novas obras do Novo PAC Seleções.

Figura 7 – Recursos previstos para 2024

**Detalhamento das Ações**

*Valores em R\$1,00.  
Recursos de todas as fontes.*

(MEC) - Poder Executivo

**Órgão: 26000 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

**Unidade: 26298 FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**

**Quadro dos Créditos Orçamentários**

Programática	Programa/Ação/Localização/Produto	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor
<b>Operação Especial</b>									<b>4.994.294.473</b>
0999 0Z00	Reserva de Contingência - Financeira	99 999							4.994.294.473
0999 0Z00 6497	Reserva de Contingência - Financeira - Reserva de Contingência - Recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios		F	9-RES	0	99	0	1133	4.992.828.595
			F	9-RES	0	99	0	1444	1.465.878
5111	Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade								<b>66.038.778.498</b>
<b>Atividade</b>									<b>4.894.649.429</b>
5111 20RP	Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	12 368							<b>2.454.148.685</b>
5111 00SU	Apoio à Implantação de Escolas para Educação Infantil	12 365							<b>615.604.504</b>

Fonte: LOA 2024, Volume V, p. 204 e 206.

152. Conforme comentários dos gestores (peça 33, p. 1) sobre o relatório preliminar (peça 25), foi informado que os recursos destinados às edificações escolares em 2024 estão alocados nas ações orçamentárias 20RP e 00SU, Resultado Primário - RP3 (despesas discricionárias do PAC) e não na RP2 conforme consignado na resposta ao item ‘k’ do Ofício 2/575/2023-TCU/AudUrbana (peça 5, p. 4). Ademais, destacaram que a suplementação orçamentária ocorrerá de acordo com a evolução física das obras efetivamente repactuadas.

153. Em sua gestão administrativa, entende-se que o FNDE seja o indutor da gestão orçamentária e financeira em relação aos projetos sob sua responsabilidade. Alinhado a essa premissa, conforme **Error! Reference source not found.**, verifica-se que o FNDE, na cadeia de valor dos seus processos finalísticos, apresenta o macroprocesso único ‘Gestão do financiamento para o desenvolvimento da educação’ e os processos de trabalho ‘Planejar a gestão do financiamento para o desenvolvimento da educação’ e ‘Prover financiamento aos entes federativos’.

154. Destaca-se que o princípio da eficiência na administração pública, esculpido no art. 37 da CF e no art. 2º da Lei 9.784, de 29/1/1999, pode ser considerado critério basilar para a necessidade de o FNDE manter atualizada a previsão dos investimentos nas obras de educação incluídas no Pacto, abrangendo os recursos

federais que ultrapassam um exercício financeiro, bem como, por meio da coordenação com os entes federados, os valores a serem aportados pelos estados, DF e municípios e, ainda, os recursos originados da modalidade transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal, conforme previstos pelo art. 10, caput, e parágrafo único da Lei 14.719/2023.

155. Dada a natureza dos investimentos nas obras do Pacto que, frequentemente, ultrapassam um único exercício, é essencial observar as regras estabelecidas pela Constituição Federal, que visam o planejamento plurianual das despesas.

Art. 165 § 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento.

(...)

Art. 167 § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

156. Em relação aos normativos específicos do Pacto, é importante destacar as regras estabelecidas pela Lei 14.719/2023 e Resolução CD/FNDE 27/2023 em relação aos recursos que poderão ser aportados nas obras.

157. Observa-se que o inciso III do art. 5º da Lei 14.719/2023 e o inciso II do § 4º do art. 14 da Resolução CD/FNDE 27/2023 estabelecem que, no caso de obra ou serviço de engenharia paralisado, a retomada deverá ser precedida pela assinatura de termo aditivo ao termo de compromisso vigente o qual deverá contemplar os novos recursos aportados pelas partes.

158. Por sua vez, o § 3º do art. 6º define que serão computados os saldos financeiros depositados em conta bancária específica, vinculada à obra ou ao serviço de engenharia, devidamente atualizados, inclusive aqueles provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas. E o art. 20 da Resolução CD/FNDE 27/2023 define que esses saldos deverão ser transferidos para a conta corrente específica do novo instrumento, incluindo os saldos dos Rendimentos de Aplicações Financeiras.

159. Destaca-se que uma importante regra estabelecida para a repactuação entre o FNDE e os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme o caput do art. 8º da citada lei, é a definição dos aportes de recursos necessários para a conclusão da obra ou do serviço de engenharia, sob a responsabilidade de cada ente federativo.

160. Ademais, conforme o art. 7º da Resolução CD/FNDE 27/2023, os estados que desejarem aportar recursos na retomada de obras ou serviços de engenharia pactuados entre o FNDE e os municípios de sua jurisdição deverão se manifestar junto a autarquia federal, indicando os municípios e a identificação das obras e serviços de engenharia a serem apoiados. De acordo com o § 3º do citado artigo os entes federativos envolvidos deverão indicar ao FNDE as respectivas responsabilidades pelos aportes de recursos na nova pactuação.

161. Sobre a responsabilidade de aporte de recursos dos entes federados, destaca-se que o caput c/c parágrafo único do artigo 17 da Resolução CD/FNDE 27/2023 prevê a análise técnica pelo FNDE como condição para a reprogramação de projetos de obras ou serviços de engenharia inacabados, mediante proposição de alterações no projeto básico.

162. Esta condição se aplica no caso de tais alterações ocorrerem em custos de construção superiores aos valores referenciais definidos no Anexo I da Lei 14.719/2023. Esses valores referenciais, que representam o INCC acumulado no período, vão de 8,97% para os instrumentos pactuados em 2022 até 206,51% para os assinados em 2007. Nesse cenário, é exigida a declaração do ente federado assumindo a responsabilidade pela execução completa da obra e pelo aporte de recursos próprios para cobrir o valor excedente, como forma de contrapartida financeira.

163. O artigo 9º da lei em questão, em consonância com o § 2º do art. 14 da Resolução CD/FNDE 27/2023, determina que ato do Poder Executivo federal estabelecerá as diretrizes para a priorização das obras e serviços de engenharia que se encontram paralisados ou inacabados, considerando os limites orçamentários e financeiros disponíveis.

164. Especial atenção deve ser dada ao art. 10 da referida lei a qual estabelece que as obras e serviços de engenharia paralisados ou inacabados podem ser retomados com a utilização exclusiva de recursos provenientes dos orçamentos municipais, estaduais ou distritais.

165. O art. 10 é complementado pelo seu parágrafo único, que permite que os estados, o Distrito Federal e os municípios utilizem recursos recebidos por meio da modalidade de transferência especial, de que trata o artigo 166-A da Constituição Federal na mesma linha que o art. 27 da Resolução CD/FNDE 27/2023 cujos recursos deverão ser alocados em ação orçamentária específica a ser definida pela Comissão Mista de Orçamento, Fiscalização e Controle do Congresso Nacional (CMO) por meio de legislação pertinente.

166. Observa-se ainda que o art. 13 da Lei 14.719/2023 estabelece que as despesas relacionadas à retomada das obras ou serviços de engenharia serão cobertas pelas dotações destinadas aos recursos orçamentários do FNDE.

167. Ressalta-se que o art. 14 da Lei 14.719/2023, bem como o art. 33 da Resolução CD/FNDE 27/2023 estabelecem uma série de informações que devem ser divulgadas nos sítios eletrônicos do FNDE, bem como nos dos respectivos estados, Distrito Federal e municípios. Dentre essas informações destacam-se: i) a divulgação dos aportes de recursos do FNDE e dos entes federativos e ii) os recursos recebidos na modalidade transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal.

168. Acerca dos recursos de contrapartida, inclusive aqueles dos estados que desejarem fazer aportes na retomada de obras ou serviços de engenharia pactuados entre o FNDE e os municípios de sua jurisdição, a autarquia não apresentou os valores estimativos globais em painel de informações, não obstante esses valores estarem declarados em cada caso nos respectivos termos de repactuação, conforme observado no exemplo apresentado na **Error! Reference source not found.**

169. Consta-se que a mera divulgação dos valores dos aportes financeiros nos termos de compromisso, sem a devida especificação da ação orçamentária de origem desses recursos, não é suficiente para assegurar a existência de dotação orçamentária adequada por parte de cada ente federativo que se comprometeu com aportes orçamentários para as despesas das obras.

170. A ausência dessa especificação, inclusive das leis orçamentárias para confirmar os valores que serão aportados pelos entes, federal, estaduais e municipais, impede a verificação da suficiência de recursos orçamentários destinados a cada obra, o que é fundamental para a gestão eficiente e transparente do Pacto.

171. Ademais, a equipe de fiscalização procedeu à análise dos termos de repactuação (APÊNDICE F – Tabela de comparação entre os dados financeiros disponíveis nas plataformas digitais do Pacto) disponibilizados no painel ‘Pacto de Retomada de Obras’ em 12/6/2024, Microsoft Power BI. Na data especificada, estavam acessíveis 77 termos de repactuação.

172. Para essa amostra, ao comparar o montante do ‘Investimento Estimado (Corrigido pelo INCC’ no citado painel de cerca de R\$ 51 milhões e a soma dos valores especificados nos termos de repactuação como ‘Valor FNDE’, que totaliza aproximadamente R\$ 80 milhões, foi observada uma diferença de 58%.

173. Do ponto de vista da transparência dos valores a serem repassados pelo FNDE, essa divergência indica que o painel ‘Pacto de Retomada de Obras’ pode estar subestimado em relação aos valores compromissados pela União, indicando a necessidade de correção dos valores disponibilizados no painel pela autarquia, bem como, de harmonizar essa informação com os próximos termos de compromisso a serem assinados pela União.

174. Ademais, a comparação com os valores da coluna ‘Estimativa valores a pagar correção INCC’ na planilha que lista as obras paralisadas e inacabadas com interesse em aderir ao Pacto (<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/pacto-nacional-pela-retomada-de-obras-da-educacao/media-1/3.783ObrasqueManifestaramInteressenoPactoRetomda29122023..xlsx>) corrobora o montante calculado de cerca de R\$ 80 milhões para essa amostra.

175. Os termos de compromisso das repactuações fornecem detalhes financeiros do novo acordo entre o FNDE e os entes federativos. Ao analisá-los, identificou-se que, dos 77 termos de compromisso avaliados, oito apresentavam uma soma insuficiente de recursos nas rubricas ‘Valor FNDE’, ‘Valor contrapartida’ e ‘saldo disponível na conta bancária vinculada ao pacto original’ para cobrir o total do ‘Valor da Nova Pactuação’.

176. Não obstante a diferença relativa encontrada entre esses valores de aproximadamente 1,5% (R\$ 108,3 milhões sobre R\$ 110 milhões), conforme apontado no APÊNDICE F, a insuficiência de recursos pode comprometer a conclusão das obras, sendo uma das principais causas para a sua paralisação, cabendo o devido

monitoramento pelo FNDE.

177. Um exemplo específico é a obra com ID 1081951 ([https://www.fnde.gov.br/BI\\_PainelPactoRetornadaObras/Docs/1081951.pdf](https://www.fnde.gov.br/BI_PainelPactoRetornadaObras/Docs/1081951.pdf) - acessado em 20/6/2024), localizada no município de Água Comprida – MG, cujo ‘Valor da Nova Pactuação’ constante do termo de compromisso atualizado totaliza R\$ 1.817.518,36. O valor a ser repassado pelo FNDE é de R\$ 493.618,82, e a contrapartida do ente é de R\$ 172.819,70. A soma dos valores a serem aportados resulta em R\$ 666.438,52, deixando uma diferença de R\$ 1.151.079,84 necessária para completar os recursos para a conclusão da obra, evidenciando a necessidade de revisão e esclarecimentos pelo FNDE nos processos de cálculo e divulgação dos valores associados aos termos de compromisso do Pacto.

178. Na análise realizada no APÊNDICE F, buscou-se também verificar na amostra se os repasses pelo FNDE declarados nos termos de compromisso como ‘Valor FNDE’ estão dentro dos limites conforme atualização pelo INCC.

179. Observando os percentuais estabelecidos no Anexo da Lei 14.719/2023, aplicando-os sobre os valores correspondentes à fração não executada das obras constantes da planilha (<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/pacto-nacional-pela-retomada-de-obras-da-educacao/media-1/3.783ObrasqueManifestaramInteressennoPactoRetomda29122023.xlsx>), de acordo com o art. 6º dessa lei, verifica-se uma diferença global de aproximadamente R\$ 6 milhões (R\$ 74 milhões contra cerca de R\$ 80 milhões) menor no cálculo comparada aos valores compromissados pela autarquia, indicando um ônus de 7,6% além do que a lei estabelece.

180. Dessa forma, para esses apontamentos relacionados à amostra APÊNDICE F há necessidade de esclarecimento detalhado pela autarquia, bem como maior diligência para os próximos termos de compromisso de repactuação, a fim de evitar danos aos cofres federais em razão de eventuais imprecisões nesses cálculos.

181. Questionou-se a autarquia, no item ‘k’ do Ofício 2/575/2023-TCU/AudUrbana (peça 5, p. 4), sobre o fluxo dos recursos oriundos das Transferências Especiais, emendas individuais impositivas previstas no inciso I do art. 166-A da CF cuja previsão de financiar as obras do Pacto consta do § único do art. 10 c/c inc. XI do art. 14 da Lei 14.719/2023, art. 27 e inc. XI do art. 33 da Resolução CD/FNDE 27/2023.

182. Acerca desse ponto, o FNDE limitou-se a explicar os procedimentos no âmbito do PAR: i) cadastro de iniciativas de infraestrutura física escolar no Simec, de competência dos entes interessados, com o correspondente envio de documentação técnica para posterior análise pelo setor competente do FNDE; ii) após aprovação das iniciativas são firmados os Termos de Compromisso, que possibilitam o repasse de recursos pela autarquia, a qual, previamente à celebração dos instrumentos, realiza empenhos por meio da ação orçamentária 20RP – Apoio à infraestrutura para a educação básica, Resultado Primário – RP2. A autarquia informou ainda que as obras pactuadas por meio do PAR e repactuadas pelo Pacto seguirão a sistemática de aprovação e transferência de recursos nos mesmos moldes do PAR.

183. Ou seja, a autarquia pouco informou sobre o questionamento acerca do funcionamento do fluxo dos recursos oriundos das Transferências Especiais destinadas às obras do Pacto. Assim, observa-se que o FNDE não demonstrou como funcionará o fluxo dos recursos oriundos das Transferências Especiais na modalidade transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal destinadas às obras do Pacto, considerando a característica desse tipo de transferência de dar mais autonomia aos governos locais na utilização ao receberem os recursos diretamente.

184. Sobre esse tema, relevante trazer à tona a importância da articulação entre os membros do Congresso Nacional e o FNDE já observada no item 9.6.2 do Acórdão 1.221/2023-TCU-Plenário, no sentido de orientar os parlamentares da importância da articulação com a autarquia. O citado acórdão decidiu comunicar ao Presidente do Congresso Nacional que:

9.6.2. é desejável que haja orientação aos parlamentares no sentido da importância da articulação com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para que a destinação de recursos via Plano de Ações Articuladas (PAR) por meio de emendas parlamentares atenda, na medida do possível, a ordem de priorização/elegibilidade estabelecida pela entidade, com base em critérios técnicos e objetivos, ou considere, enquanto não for estabelecida a referida ordem de priorização/elegibilidade, as localidades e ações educacionais com maior potencial de impacto positivo nos objetivos e metas educacionais, acarretando, assim, uma melhor efetividade na

alocação desses recursos, em benefício dos entes mais necessitados, em observância aos arts. 211, § 1º, e 212, § 3º, da Constituição Federal, ao art. 10 da Lei 13.005/2014 e aos arts. 4º, I e IV, e 5º, II, do Decreto 9.203/2017;

185. Registra-se que não se observa nos painéis de informações do Pacto o resultado da transparência acerca da articulação entre o FNDE e o Congresso Nacional, especificamente, quanto ao detalhamento dos recursos originados da modalidade Transferência Especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal, que serão aplicados, obra a obra, pelos entes federados. O FNDE também não apresentou como e onde essa informação será apresentada.

186. Tendo em vista o lançamento do Novo PAC Seleções para novas obras, que se soma às obras em execução e ao Pacto pela retomada das obras paralisadas e inacabadas e, em razão da regra estabelecida no art. 45 da LRF, a equipe de auditoria questionou se as mil unidades de creches e pré-escolas de educação infantil e 625 escolas em tempo integral (<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/selecoes-2023/eixos/educacao-ciencia-e-tecnologia/creches-e-escolas-de-educacao-infantil>; <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/selecoes-2023/eixos/educacao-ciencia-e-tecnologia/escolas-em-tempo-integral>), com gasto estimado de, respectivamente R\$ 3,25 bilhões e R\$ 5,24 bilhões, referem-se somente a novas obras com novos recursos a serem aplicados ou se há a previsão desses recursos serem também destinados às obras e serviços de engenharia do Pacto.

187. A autarquia respondeu que os recursos destinados ao Novo PAC também abarcarão o Pacto pela retomada de obras, embora sejam distintos entre si, tendo em vista que o Novo PAC Seleções se destina a novas obras a serem habilitadas e futuramente aprovadas, enquanto o Pacto visa à retomada de obras inacabadas e paralisadas.

188. Nessa linha, em conformidade com o art. 45 e § único da Lei Complementar 101/2000, requisitou-se ao FNDE a apresentação de relatório, que o Poder Executivo deve enviar ao Poder Legislativo até a data do envio do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, com as informações necessárias ao cumprimento da regra que estabelece que a LOA e a lei de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos da LDO. No entanto, a autarquia não apresentou o citado relatório nem as informações setoriais necessárias para verificar o cumprimento dessa regra.

189. Sobre esse assunto, destaca-se que, recentemente, o TCU, no Acórdão 2.371/2023-Plenário, decidiu dar ciência ao FNDE acerca do descumprimento desse dispositivo:

9.4. dar ciência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, a respeito das seguintes irregularidades:

9.4.1. utilização de recursos relacionados às despesas ‘RP2’ e ao grupo de natureza de despesa ‘GND4’ para custear obras novas, em detrimento do pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas e em execução, em afronta ao art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e ao art. 94 da Lei 14.116/2020.

190. Nessa linha, importante trazer precedente apreciado no âmbito desta Corte de Contas quando decidiu, por meio do Acórdão 2.555/2022-TCU-Plenário, em seu item 9.6, pelo cumprimento do disposto no art. 45, § único, da LRF:

9.6. determinar ao Ministério da Economia que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe informações sobre o cumprimento do disposto no art. 45, parágrafo único, da Lei Complementar 101/200, em especial acerca da ampla divulgação do relatório de que trata aquele dispositivo;

191. Destaca-se que, além do caput art. 45 da LRF, a Lei 14.791, de 29/12/2023 que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 (LDO 2024) estabelece em seus arts. 20 e 105, que:

Art. 20. Observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Projeto e a Lei Orçamentária de 2024 e os créditos especiais somente incluirão ações ou subtítulos novos se preenchidas as seguintes condições, no âmbito de cada órgão dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União:

I - tiverem sido adequada e suficientemente contemplados:

- a) o disposto no art. 4º; e
- b) os projetos e os seus subtítulos em andamento;

II - no caso dos projetos, os recursos alocados viabilizarem a conclusão de, no mínimo, uma etapa ou a obtenção de, no mínimo, uma unidade completa, consideradas as contrapartidas de que trata o § 4º do art. 92; e

III - a ação estiver compatível com o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2024-2027 e com a respectiva Lei.

§ 1º Entende-se como projeto ou subtítulo de projeto em andamento aquele cuja execução financeira, até 31 de maio de 2023:

I - tenha ultrapassado vinte por cento do seu custo total estimado; ou

II - no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, seja igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), desde que tenha sido iniciada a execução física.

192. Especificamente ao Plano de Ações Articuladas (PAR), o art. 105 da LDO 2024, observando a mesma regra, estabelece que:

Art. 105. No Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e na respectiva Lei, os recursos destinados aos investimentos programados no Plano de Ações Articuladas - PAR deverão priorizar a conclusão dos projetos em andamento com vistas a promover a funcionalidade e a efetividade da infraestrutura instalada.

193. Dessa forma, considera-se que, não obstante a declaração de investimentos em novas obras por meio do Novo PAC Seleções, sem comprovar devidamente se as obras em execução e as do Pacto já estão previamente contempladas de acordo com os diversos normativos e decisões do TCU citados, há o risco de o Poder Executivo descumprir de forma reiterada o art. 45 da LRF.

194. Entre as principais **causas** identificadas para a situação encontrada, encontra-se a dispersão dos recursos em diferentes fontes de financiamento a serem aportadas por diversos participantes do Pacto, bem como a ausência de evidência, por parte do FNDE, sobre a gestão administrativa e orçamentária e, também, sobre a coordenação com os demais atores acerca da composição dos recursos envolvidos, pois, além dos recursos planejados pelo governo federal a serem investidos no Pacto, há também a previsão de aporte de recursos dos estados e municípios bem como dos recursos provenientes de emendas parlamentares do tipo Transferência Especial aprovadas no âmbito do Congresso Nacional.

195. Os **efeitos indesejados** nesse cenário para o Pacto Nacional pela Retomada das Obras de Educação decorrem da falta de transparência e detalhamento por parte do FNDE sobre a previsão de todos os recursos orçamentários e financeiros destinados ao financiamento dessas obras. Isso gera incerteza e dificulta o planejamento adequado e a efetiva execução das obras, pois não se sabe exatamente quanto dinheiro está disponível e como será utilizado, configurando um cenário de incerteza sobre o fluxo dos recursos, podendo resultar em atrasos, interrupções ou até mesmo na não conclusão das obras, prejudicando o avanço da educação no país.

196. Após a análise da resposta do FNDE bem como das plataformas eletrônicas utilizadas para apresentação das informações do Pacto, **conclui-se** que até o momento não há previsão atualizada dos recursos que serão investidos ao longo dos exercícios de 2024 a 2026, incluindo os recursos federais, os de contrapartida e os da modalidade transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal de forma global em cada uma dessas fontes de recursos.

197. Além disso, não há demonstração pelo FNDE acerca da suficiência dos recursos para o financiamento de cada projeto, considerando a disponibilidade orçamentária federal, os aportes das demais partes interessadas e o valor atualizado do projeto conforme Anexo da Lei 14.719/2023.

198. Conclui-se, ainda, que o FNDE não demonstrou se os recursos relacionados às despesas discricionárias do PAC 'RP3' e ao grupo de natureza de despesa 'GND4' para custear as obras novas de educação do Novo PAC Seleções, serão ou não realizadas em detrimento do pagamento de obrigações

relacionadas às obras paralisadas e inacabadas a serem repactuadas no âmbito do novo Pacto, bem como às obras que estão em execução.

199. Dessa forma, será proposto dar ciência ao FNDE que a ausência de previsão atualizada dos investimentos federais que ultrapassam um exercício financeiro, bem como dos aportes planejados pelas partes interessadas, incluindo os recursos de contrapartida e os da modalidade transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal contraria o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999 c/c art. 167, § 1º da Constituição Federal; art. 5º, inc. III; art. 8º caput; art. 10, § único; art. 13 e art. 14, incisos IX e XI da Lei 14.719/2023; art. 7º, §§ 1º ao 3º; art. 14, § 2º; art. 14, § 4º, inciso II; art. 17, § único; art. 20, caput; art. 22, § 1º; art. 24, § 2º; art. 27, caput e art. 33, incisos IX e XI da Resolução CD/FNDE 27/2023.

200. Também será proposto dar ciência ao FNDE que o não detalhamento de todas as fontes de recursos previstas na lei que instituiu o Pacto, obra a obra, em que se demonstre a suficiência dos recursos para o financiamento de cada projeto, considerando a disponibilidade orçamentária federal, os aportes das demais partes interessadas e o valor atualizado do projeto conforme Anexo da Lei 14.719/2023, preliminarmente à formalização dos instrumentos de repactuação, contraria o exposto nos art. 5º, inciso III; art. 8º caput; art. 10, § único; art. 13 e art. 14, incisos IX e XI da Lei 14.719/2023 e nos art. 7º, §§ 1º ao 3º; art. 14, § 2º; art. 14, § 4º, inciso II; art. 17, § único; art. 20, caput; art. 22, § 1º; art. 24, § 2º; art. 27, caput e art. 33, incisos IX e XI da Resolução CD/FNDE 27/2023.

201. Será proposto ainda dar ciência ao FNDE que a utilização de recursos relacionados às despesas ‘RP3’ e ao grupo de natureza de despesa ‘GND4’ para custear as obras novas do Novo PAC Seleções, em detrimento do pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas no âmbito do novo Pacto, bem como às obras que estão em execução, afronta o art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 105 da Lei 14.791/2023. Após as contribuições trazidas pelos gestores do FNDE ao relatório preliminar (peça 33, p. 1), avalia-se como pertinente incluir o CGPAC como destinatário dessa proposta de encaminhamento, tendo em vista a competência instituída pelo inciso II do 3º do Decreto 11.632, de 11 de agosto de 2023.

202. Entre os **benefícios esperados** decorrentes da implementação das proposições espera-se que haja a promoção da efetividade das ações do FNDE e garantia da transparência sobre a suficiência dos recursos na execução das obras do Pacto, em conformidade com o princípio da eficiência na administração pública, a fim de evitar novas paralisações por insuficiência dos recursos previstos para o financiamento dos projetos, considerando o universo de empreendimentos da carteira do FNDE, incluindo os paralisados e inacabados, bem como os que estão em execução e os novos projetos lançados pelo governo federal.

203. Espera-se ainda que a gestão administrativa do FNDE demonstre o resultado da articulação com todas as partes interessadas no Pacto, em consonância com a Lei 14.719/2023 e a Resolução CD/FNDE 27, a fim de assegurar a composição dos recursos plurianuais necessários para a conclusão das obras da educação incluídas no Pacto.

204. As propostas de encaminhamento visam ainda que a gestão administrativa do FNDE seja a indutora da gestão orçamentária e financeira federal em relação aos projetos sob sua responsabilidade.

#### IV. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

205. Com o objetivo de possibilitar aos gestores se manifestarem sobre as questões analisadas, a versão preliminar deste relatório (peça 25) foi remetida ao FNDE por meio do Ofício 29.495/2024-TCU/Seproc (peça 27), com achados, conclusões e propostas de encaminhamento, em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144 a 148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs), aprovada pela Portaria TCU 185/2020, que alterou a Portaria TCU 280/2010; bem como nas regras sobre a construção participativa das deliberações previstas na Resolução-TCU 315/2020. Os comentários dos gestores foram encaminhados ao TCU por meio do Ofício 19.136/2024/Digap-FNDE (peça 32), acompanhado do Ofício In 424.4379/2024/CGEST (peça 33).

206. O FNDE destacou seu compromisso com a transparência do Pacto e apontou o portal eletrônico (<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/pacto-nacional-pela-retomada-de-obras-da-educacao>) como um meio pelo qual a transparência é assegurada. Além disso, a autarquia fez referência ao painel ‘Pacto de Retomada de Obras’, acessível na plataforma digital do Pacto, que é regularmente atualizado, com base nos dados registrados no Simec.

207. O FNDE enfatizou que essas plataformas, mencionadas anteriormente no corpo do relatório de auditoria, são instrumentos chave para a divulgação de informações sobre o Pacto.
208. Contudo, as atualizações realizadas nessas plataformas após o envio do relatório para comentários dos gestores e até o momento da resposta enviada à equipe do TCU não modificaram o mérito das propostas de encaminhamento apresentadas pela equipe de auditoria.
209. Observa-se também que os números apresentados nas plataformas geridas pelo FNDE ainda não estão plenamente sincronizados. Por exemplo, na planilha apresentada pelo FNDE em [e2ar.short.gy/D2gbJb](https://e2ar.short.gy/D2gbJb), há 5.641 obras passíveis de repactuação, enquanto no Painel (Figura 10) são apresentadas 5.642. Do mesmo modo, a planilha fornecida pelo FNDE em [3.783ObrasqueManifestaramInteressenoPactoRetomda29122023.xlsx](https://3.783ObrasqueManifestaramInteressenoPactoRetomda29122023.xlsx) ([live.com](https://live.com)), apresenta 3.783 obras cujos entes se manifestaram em repactuar, enquanto o Painel de Retomada de Obras cita 3.784 (Figura 10) e o Simec 3.759 (Tabela 2).
210. O FNDE ressaltou a criação da plataforma Antonieta de Barros, que pode ser acessada pelo *link* (<https://www.fnde.gov.br/plataforma-antonieta-de-barros/retomada-de-obras>). Como já mencionado, esta iniciativa é fruto da parceria entre a autarquia e a Universidade Federal do Ceará (UFC), trazendo inovações como a calculadora para simulação do valor que o gestor pode receber do FNDE após a assinatura do termo de repactuação, e a linha do tempo para o acompanhamento do progresso dos pedidos de repactuação.
211. Assim, apesar de autarquia ter informado que essa plataforma se interliga com diversos sistemas do Governo Federal, incluindo o SIMEC, e que a verificação e atualização de dados relacionados ao Pacto ocorrem diariamente, verifica-se, pelo exemplo das divergências nos números citados, que a integração entre a Plataforma Antonieta de Barros e o Simec está em processo de implementação.
212. No entanto, foi observado que os documentos das obras com termo de compromisso para repactuação já elaborado e disponibilizado no painel 'Pacto de Retomada de Obras' ainda não estão acessíveis em nenhuma das plataformas utilizadas pelo FNDE para a divulgação de informações sobre o Pacto.
213. O FNDE comunicou que tais documentos serão disponibilizados na plataforma Antonieta de Barros, justificando que não seria adequado publicar documentos que ainda possam ser alterados pelos entes federativos como resultado de diligências realizadas pelo FNDE.
214. Contudo, uma vez que o termo de compromisso é gerado e assinado, seguindo as diretrizes do Pacto, entende-se que os documentos fornecidos pelos entes federativos já estão devidamente verificados e não necessitam de retificações, estando aptos para serem divulgados ao público interessado. Portanto, surge a necessidade de o FNDE esclarecer se os termos de compromisso divulgados estão corretos e, conseqüentemente, também disponibilizar os documentos que embasaram a elaboração desses termos. Caso contrário, não deveriam ser divulgados termos que ainda não são válidos, a fim de evitar a impressão de que o processo de retomada das obras esteja em um estágio mais avançado do que realmente está.
215. Quanto às discrepâncias nos valores divulgados nas plataformas digitais referentes ao total de recursos que serão fornecidos pelo FNDE para a conclusão das obras, a autarquia não forneceu esclarecimentos suficientes sobre qual dos valores apresentados será efetivamente utilizado para concluir as obras do Pacto.
216. Sobre a priorização dos recursos destinados aos investimentos programados no PAR para a conclusão dos projetos em andamento, a autarquia informou que é de competência do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC) definir as ações que são financiadas com recursos alocados no Novo PAC que visa selecionar novas obras, citando o art. 3º do Decreto 11.632/2023:
- Art. 3º Fica instituído o CGPAC, órgão de natureza deliberativa, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, com as competências de, por meio de resolução:
- (...);
- II - discriminar as ações e as medidas a serem executadas no âmbito do Novo PAC; e
- (...).
217. Assim, considera-se pertinente, portanto, também dar ciência ao CGPAC sobre a proposta de encaminhamento que visa incluir novos projetos somente após adequadamente atendidos os em andamento, nos termos em que dispuser a LDO conforme art. 45 da LRF c/c art. 105 da Lei 14.791/2023.
218. Em relação a ausência de previsão atualizada dos investimentos federais que ultrapassam um

exercício financeiro, bem como dos aportes planejados pelas partes interessadas, incluindo os recursos de contrapartida e as emendas individuais impositivas da modalidade transferência especial, o FNDE informou apenas que realiza as projeções de forma plurianual, conforme estimativa de execução física das obras até a finalização dos empreendimentos e que essa estimativa é incluída no PLOA.

219. A autarquia consignou ainda que há previsão no PPA 2024-2027 de valores para o Programa Finalístico de Educação Básica. No entanto, verifica-se que o quadro constante no referido plano plurianual, não apresenta os valores separadamente para cada iniciativa: o Pacto pela retomada das obras, as obras em andamento e as novas obras incluídas pelo Novo PAC Seleções.

220. De acordo com a autarquia, os recursos via emendas individuais obrigatórias tratadas pelo art. 166-A da Constituição Federal serão discriminados no termo de repactuação, o que pode reduzir o risco indicado pela equipe quanto à previsão dessa rubrica para cada obra. No entanto, em razão da importância de haver a composição total dos recursos para cada obra que será repactuada, mantém-se a proposta de encaminhamento formulada.

221. Tendo em vista a evolução percebida no âmbito administrativo no FNDE na fase de diligências dos documentos apresentados pelos entes para a repactuação, avaliou-se a necessidade de atualizar os números do Pacto após a fase dos comentários dos gestores ao relatório preliminar. Assim, atualizou-se a Tabela 2, bem como as Figuras 5, 10, 11, 12 e 13 do presente relatório.

222. Importante também destacar a recente publicação das Resoluções CD/FNDE 14 e 15, de 15 de agosto de 2024. De acordo com os gestores do FNDE, em reunião realizada com a equipe do TCU no dia 25/7/2024, havia a necessidade de alterar a Resolução CD/FNDE 27/2023 para dar maior segurança jurídica para as partes e acelerar o processo de assinatura dos termos de compromisso para as obras que já tinham seu processo de diligência documental aprovado pelo FNDE. Comprovando essa justificativa dada pela autarquia, já se observa evolução de 100 para 132 termos de compromisso assinados entre os dias 15 e 23 de agosto de 2023.

## V. CONCLUSÃO

223. O presente Racom tem por objetivo conhecer as regras do ‘Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante’, levantar os riscos envolvidos, elaborar estratégia de atuação do TCU para fiscalização em conjunto com os demais Tribunais de Contas do Brasil e com o Observatório Social do Brasil, acompanhar a sua implementação, e contribuir para evitar novas paralisações das obras de educação.

224. Com essa diretriz, foi estabelecida como primeira fase desse Racom a avaliação do Pacto no âmbito do FNDE, quanto aos recursos orçamentários e financeiros e em relação à transparência.

225. Para alcançar o objetivo dessa etapa, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

226. Questão 1 – Para retomada e conclusão das obras do Pacto, a gestão do FNDE, durante 2023 a 2026, apresenta a suficiência dos recursos orçamentários e financeiros, além de sua composição, considerando as diversas fontes de recursos previstas, bem como o repasse tempestivos dos recursos federais aos entes?

227. Questão 2 – Para a efetiva execução do Pacto, a gestão do FNDE, até a fase de diligência, implementou a adequada transparência contemplando todos os marcos, permitindo o acompanhamento pelos Tribunais de Contas do Brasil e TCU?

228. Questão 3 – Em relação aos problemas de políticas públicas de educação relacionadas às obras paralisadas e inacabadas, a gestão do FNDE, antes do lançamento do Pacto, considerou critérios quantitativos de demanda e qualitativos para a resolução dos problemas da política pública?

229. Com relação a Questão 1, a partir da resposta do FNDE, em relação ao ofício enviado pela equipe de auditoria, pôde-se observar insuficiência na demonstração e detalhamento pelo FNDE da previsão de todos os recursos orçamentários e financeiros destinados ao financiamento das obras do Pacto. (item 3.2)

230. Como principais efeitos sobre a gestão administrativa e orçamentária dos recursos pelo FNDE, pode-se citar a dificuldade dos entes federativos em realizar um planejamento adequado para a retomada das obras. Além disso, há incertezas sobre o momento e o volume de recursos que serão disponibilizados, o que

pode levar a novas paralisações e à não conclusão das obras de infraestrutura educacional.

231. As principais causas identificadas para a situação encontrada em relação à gestão orçamentária e financeira do FNDE sobre o Pacto são as seguintes: a dispersão dos recursos em diferentes fontes de financiamento aportadas por diversos participantes do Pacto e a ausência de evidências, por parte do FNDE, sobre a gestão administrativa e orçamentária. Além disso, observou-se uma falta de coordenação com os demais atores em relação à composição dos recursos envolvidos. Isso ocorre porque, além dos recursos planejados pelo governo federal para serem investidos no Pacto, há também a previsão de aporte de recursos dos estados e municípios, bem como dos recursos provenientes de emendas parlamentares do tipo Transferência Especial aprovadas no âmbito do Congresso Nacional.

232. Quanto à Questão 2, observa-se também baixo nível de transparência ativa e dificuldade de acesso aos dados do Pacto pelo cidadão e incompletude das informações necessárias à boa execução de todos os marcos previstos para o Pacto e ao seu acompanhamento pelas partes interessadas em plataforma(s) eletrônica(s) gerida(s) pelo FNDE. (item 3.1).

233. A dificuldade de acesso às informações do Pacto tem consequências importantes. Em primeiro lugar, limita a capacidade dos cidadãos e das partes interessadas em monitorar e avaliar a execução do Pacto, o que pode resultar em uma falta de responsabilização e controle social. Isso pode levar a uma execução ineficiente do Pacto, com possíveis atrasos e desperdícios de recursos. Além disso, a falta de transparência e a dificuldade de acesso às informações podem prejudicar a confiança do público na gestão do FNDE e na governança do Pacto.

234. Em relação à transparência do Pacto, as principais causas observadas para a situação encontrada são as seguintes: o portal do Simec, que é utilizado como fonte de gestão e acesso às informações sobre o Pacto, apresenta dificuldades de usabilidade e restrição de acesso. Este portal exige um processo de cadastro burocrático e não fornece informações claras e completas sobre a localização de todas as informações relacionadas ao Pacto. Outra causa para a incompletude das informações necessárias à boa execução e acompanhamento do Pacto Nacional pela Retomada das Obras de Educação é restrição de alguns documentos e ações que dão andamento a execução do Pacto ficarem restritos ao módulo 2.0 do Simec.

235. Ante o exposto, será proposto dar ciência ao FNDE sobre a necessidade de demonstrar a suficiência dos recursos destinados ao custeio das obras paralisadas e inacabadas; previsão atualizada dos investimentos federais que se estendam além de um exercício financeiro, assim como dos aportes planejados por todas as partes interessadas; priorizar a utilização dos recursos de forma a garantir a continuidade e conclusão das obras em execução e aquelas contempladas pelo Pacto; e promover a disponibilização ativa e consolidada das informações do Pacto.

236. As propostas de encaminhamento visam aprimorar a eficácia das ações do FNDE e garantir transparência sobre a suficiência dos recursos para as obras do Pacto. Isso é crucial para evitar paralisações por falta de financiamento, considerando todos os empreendimentos do FNDE, incluindo os paralisados, inacabados, em execução e novos projetos. É fundamental que a gestão do FNDE se articule com as partes interessadas para garantir recursos plurianuais necessários.

237. Além disso, busca-se melhorar a transparência nas plataformas eletrônicas, permitindo acesso público completo e atualizado às informações do Pacto. Isso pode fortalecer a responsabilidade e o controle social, prevenir irregularidades e melhorar a eficiência do Pacto, pois a transparência e o acesso à informação são princípios essenciais para uma boa governança e gestão eficiente dos recursos públicos, além de contribuir para a expansão e melhoria da educação básica no país.

238. Por fim, vale registrar que equipe de auditoria considerou não haver achado relacionado à Questão 3, conforme explicado no Apêndice B – Metodologia deste relatório.

## VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

239. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

- a) Dar ciência ao FNDE e ao CGPAC, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU

315/2020, que a utilização de recursos relacionados às despesas ‘RP3’ e ao grupo de natureza de despesa ‘GND4’ para custear as obras novas do Novo PAC Seleções, em detrimento do pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas no âmbito do novo Pacto bem como às obras que estão em execução, afronta o art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 105 da Lei 14.791/2023.

b) Dar ciência ao FNDE, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que:

b.1) a ausência de amplo acesso às plataformas eletrônicas utilizadas na divulgação das informações do Pacto contraria o disposto nos arts. 3º, 7º, 8º e 9º da Lei 12.527/2011 e arts. 1º, 3º e 4º do Decreto 8.936/2016.

b.2) a não disponibilização de forma ativa e consolidada de todas as informações do Pacto em suas plataformas eletrônicas impede o controle social e contraria o princípio da publicidade disposto no art. 37 da Constituição Federal c/c o art. 14, incisos I a XIV, da Lei 14.719/2023; art. 3º, caput; art. 6º, § 4º; art. 9º, §§ 6º e 7º; art. 10, § 1º; art. 14, art. 15, § 1º e art. 33, incisos I a XIV da Resolução CD/FNDE 27/2023.

b.3) a ausência de previsão atualizada dos investimentos federais que ultrapassam um exercício financeiro, bem como dos aportes planejados pelas partes interessadas, incluindo os recursos de contrapartida e as emendas individuais impositivas da modalidade transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal contraria o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999 c/c art. 167, § 1º da Constituição Federal; art. 5º, inc. III; art. 8º caput; art. 10, § único; art. 13 e art. 14, incisos IX e XI da Lei 14.719/2023; art. 7º, §§ 1º ao 3º; art. 14, § 2º; art. 14, § 4º, inciso II; art. 17, § único; art. 20, caput; art. 22, § 1º; art. 24, § 2º; art. 27, caput e art. 33, incisos IX e XI da Resolução CD/FNDE 27/2023.

b.4) o não detalhamento de todas as fontes de recursos previstas na lei que instituiu o Pacto, obra a obra, em que se demonstre a suficiência dos recursos para o financiamento de cada projeto, considerando a disponibilidade orçamentária federal, os aportes das demais partes interessadas, incluindo os recursos de contrapartida e as emendas individuais impositivas da modalidade transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal em relação ao valor atualizado do projeto conforme Anexo da Lei 14.719/2023, preliminarmente à formalização dos instrumentos de repactuação, contraria o exposto nos art. 5º, inciso III; art. 8º caput; art. 10, § único; art. 13 e art. 14, incisos IX e XI da Lei 14.719/2023 e nos art. 7º, §§ 1º ao 3º; art. 14, § 2º; art. 14, § 4º, inciso II; art. 17, § único; art. 20, caput; art. 22, § 1º; art. 24, § 2º; art. 27, caput e art. 33, incisos IX e XI da Resolução CD/FNDE 27/2023.”

É o relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de relatório de acompanhamento com natureza operacional por meio do qual a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) analisou o “Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante” (Pacto), tendo como enfoque, nesta fase inicial, a suficiência de recursos orçamentários e financeiros e a transparência de suas informações.

2. O referido pacto tem como objetivo possibilitar a conclusão de obras de infraestrutura escolar que tenham recebido recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), e que estejam paralisadas ou inacabadas. Nesse programa, o governo federal oferece suporte aos entes federativos parceiros por meio de melhores condições para conclusão das respectivas obras e serviços de engenharia, com vistas a permitir a efetiva utilização dos recursos públicos já investidos e a contribuir para fortalecimento e aprimoramento da infraestrutura educacional do País.

3. Esclareço inicialmente que obras paralisadas são aquelas em relação às quais vige o instrumento, houve emissão de ordem de serviço e registro por parte da entidade beneficiária de não evolução na execução dos serviços; já as inacabadas são aquelas com execução física iniciada, cujo prazo de vigência do respectivo convênio ou termo de compromisso tenha expirado sem registro de conclusão pelas entidades federativas.

4. Antes de adentrar na análise dos achados, apresento breve histórico de atuação do TCU no âmbito das obras paralisadas para melhor compreensão do contexto em que se insere a presente fiscalização e das principais características do Pacto.

## II. Histórico de atuação do TCU em obras paralisadas e o surgimento do Pacto

5. A partir de uma série de falhas identificadas na execução de empreendimentos com recursos federais no âmbito dos Planos Anuais de Fiscalização de Obras Públicas (Fiscobras), o TCU realizou seu primeiro diagnóstico sobre obras paralisadas com o Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, por meio do qual identificou como principal causa das paralisações as deficiências ou interrupções no fluxo orçamentário e financeiro, em virtude de insuficiência de recursos disponíveis e de disfunções na alocação dos recursos durante o processo orçamentário, além de descontinuidades na alocação de recursos de emendas.

6. Também destacou a falta de padronização, as incompatibilidades, as inconsistências e as limitações dos sistemas de acompanhamento da execução dos objetos dessas transferências, o que dificultava a obtenção de diagnósticos e sua fiscalização pelos órgãos de controle e pela sociedade. A partir daí o Tribunal determinou a constituição de cadastro geral de obras e tem atuado continuamente para aprimorar as diversas versões que foram criadas desde então (Cadastro Geral de Obras, Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SISPAC), Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI), Painel de Obras da Plataforma+Brasil e ObrasGov.br). Contudo, em todas as oportunidades de análise, apesar dos avanços realizados, os bancos de dados continham fragilidades de fidedignidade e incompletudes que prejudicavam sua comparabilidade, usabilidade e transparência.

7. Em nova fiscalização estruturante a partir da análise de diversas fontes de informação, o Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, apontou as três causas mais significativas de paralisação de obras: (a) contratação com base em projeto básico deficiente; (b) insuficiência de recursos financeiros da contrapartida; e (c) dificuldade dos estados e municípios em gerir os recursos recebidos; naquela oportunidade, foram identificadas mais de 14 mil obras paralisadas.

8. Já em 2023, auditoria sobre a gestão da carteira de obras paralisadas do governo federal revelou a fragmentação e a falta de coordenação entre os órgãos setoriais, com ausência de planejamento centralizado, priorização e monitoramento por parte do governo central, o que resultou na manutenção de elevado número de projetos paralisados entre 2019 e 2022. Diante desse quadro, o Acórdão 2.134/2023-TCU-Plenário, de mesma relatoria, determinou que os órgãos centrais coordenassem levantamento dessas obras, corrigindo inconsistências dos bancos de dados, além de elaborar plano central com estratégias, diretrizes e políticas com vistas à retomada das obras e planos táticos para cada pasta setorial, alinhados com essas diretrizes e prioridades gerais.
9. No âmbito do FNDE, que coordena as transferências federativas para execução de obras e serviços de engenharia relacionados ao setor educacional, não se identificou a elaboração do referido plano tático setorial.
10. Nada obstante, a autarquia tem adotado medidas isoladas para mitigar o problema das obras paralisadas e inacabadas no âmbito do PAR, como criação de grupo de trabalho para assistência técnica e financeira aos entes federativos, monitoramento trimestral para identificar as obras paralisadas e analisar a viabilidade técnica e financeira de sua retomada, bem como interesse do município na sua conclusão. Nessas análises, o fundo constatou que a principal causa de paralisação das suas obras atualmente é a falta de pagamento dos empreendimentos que possuem desembolsos tecnicamente aprovados.
11. Desde a edição da Nota Técnica 909.338/2020, foram estabelecidas diretrizes para realocação de recursos de obras canceladas em outros projetos, priorizando empreendimentos mais avançados em sua execução. Ainda assim, não obtiveram o sucesso esperado nas tentativas de repactuação pelo fato de não ser possível a atualização dos valores originalmente acordados.
12. Nesse contexto, o FNDE decidiu pela criação do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante, ou Pacto, com previsão de atualização dos valores dos repasses federais a partir do Índice Nacional do Custo da Construção (INCC), o que ampliou a atratividade das repactuações.
13. O projeto foi lançado pelo governo federal em maio de 2023, com a edição da Medida Provisória (MP) 1.174/2023, pelo qual se previu investimento inicial de R\$ 4 bilhões entre 2023 e 2026 para retomada de 3.500 obras paralisadas. Durante a vigência da MP, foram recebidas 2.905 manifestações de interesse por parte de estados e municípios. Com a publicação da Lei 14.719/2023, essas projeções foram ampliadas para 5.641 obras passíveis de repactuação, com um custo total estimado em R\$ 5,7 bilhões. Nesse período, mais 2.736 obras mostraram-se passíveis de ser incluídas no Pacto, mas, de fato, apenas em relação a 879 houve manifestação de interesse dos entes federados na retomada. Até o momento, há 3.784 manifestações de interesse registradas, com expectativa de criação de aproximadamente 741,6 mil novas vagas nas redes públicas de ensino em todo o Brasil, segundo dados fornecidos pelo FNDE.
14. O procedimento e as regras de repactuação estão previstos na Lei 14.719/2023 e nas Resoluções CD/FNDE 27/2023, 14/2024 e 25/2024, as quais preveem que, após a apresentação da manifestação de interesse e dos documentos exigidos, o fundo pode realizar diligências aos entes para que ajustem ou adicionem documentos e informações no sentido de se adequarem aos requisitos legais. Em caso de aprovação do pedido, passa-se ao processo de repactuação, que se consubstancia com a assinatura do termo de compromisso, no qual são definidos os valores a serem repassados pelo FNDE, aqueles a serem pagos a título de contrapartida e os saldos que estavam disponíveis na conta específica do ajuste. Além dessas fontes, a obra também pode receber recursos de emendas parlamentares na modalidade de transferências especiais de que trata o art. 166-A da Constituição Federal e, no caso de termos assinados com municípios, de aportes adicionais dos correspondentes estados.

15. No momento, a entidade está em fase de análise das manifestações de interesse e das respectivas documentações, tendo aprovado 838 obras, entre as quais 283 já possuem termo de compromisso aditado, levando em conta os critérios de priorização descritos no art. 9º da Lei 14.719/2023:

“Art. 9º Ato do Poder Executivo federal estabelecerá as diretrizes de priorização das obras e dos serviços de engenharia paralisados ou inacabados, observados os limites orçamentários e financeiros disponíveis, de acordo com os seguintes critérios:

I - percentual de execução registrado no sistema informatizado de acompanhamento;

II - ano em que foi firmado o instrumento inicial;

III - instituições de ensino da educação básica que atendam a comunidades rurais, indígenas ou quilombolas;

IV - Municípios que sofreram desastres naturais e ambientais nos 10 (dez) anos anteriores; e

V - outros critérios técnicos considerados pertinentes.”

16. Ciente do histórico de problemas causados pelas interrupções dos fluxos de recursos e pela incompletude e incompatibilidade de informações dos sistemas, a AudUrbana escolheu iniciar o acompanhamento do processo de aprovação das manifestações de interesse do Pacto pela verificação dos aspectos de suficiência de recursos orçamentários e financeiros e da transparência das suas informações e documentos.

### III. Achados

17. A partir das análises empreendidas, o relatório de acompanhamento evidencia dois principais achados que chamam a atenção para o risco de que as principais fragilidades e problemas identificados no passado estejam se repetindo, o que comprometeria a capacidade de o Pacto propiciar a efetiva conclusão das obras e contribuir para expansão do número de vagas na educação básica e profissionalizante, conforme detalharei a seguir.

#### III.1) Insuficiência na demonstração dos recursos orçamentários e financeiros do Pacto

18. Nesse achado, a equipe identificou três principais aspectos que explicitam o risco relacionado à insuficiência na demonstração dos recursos orçamentários e financeiros para custear a retomada das obras repactuadas no âmbito do Pacto.

19. Em primeiro lugar, o FNDE não possui previsão orçamentária atualizada dos recursos destinados ao Pacto para o período de 2024 a 2026.

20. Durante a fiscalização, a autarquia informou que, apesar da estimativa inicial de desembolso de R\$ 1,58 bilhão em 2024 e 2025 e de R\$ 332 milhões em 2026, não dispunha de previsão atualizada do valor a ser alocado nos investimentos do Pacto, não sendo possível informar os montantes que seriam destinados ao programa e a forma como esses recursos seriam distribuídos ao longo dos anos; destacou, ainda, que a suplementação orçamentária ocorrerá de acordo com a evolução física das obras efetivamente repactuadas.

21. Essa resposta explícita que o financiamento da retomada das obras inacabadas falha (novamente) no adequado planejamento orçamentário para evitar interrupção ou insuficiência do fluxo de recursos durante sua execução, por manter-se direcionado pela lógica do curto prazo e acometido por miopias alocativas, autorizando despesas casuísticas e sem a devida estimativa dos seus impactos fiscais. Nessa situação, a ausência de previsão apropriada e detalhada dos recursos a serem repassados nos exercícios seguintes compromete o planejamento e a execução das obras, dificultando sua conclusão dentro do prazo e do orçamento estipulados, além disso, essa falha eleva o risco de novas paralisações, o que impactaria negativamente a expansão das vagas escolares.

22. Por outro lado, tal comportamento representa ameaça à sustentabilidade da política fiscal conduzida de acordo com as metas e diretrizes do Novo Arcabouço Fiscal (LC 200/2023). Ele resulta na subestimação de despesas e no surgimento de gastos não planejados, que afetam o cumprimento das

metas de resultado primário e limite de despesa, exigindo bloqueios e contingenciamentos posteriores, que também interrompem o fluxo de recursos e prejudicam a continuidade das obras, como se observou em experiências pretéritas.

23. Essa prática também contraria as normas constitucionais que orientam o planejamento orçamentário plurianual, pois as obras do Pacto tendem a ultrapassar um exercício financeiro, porquanto o art. 7º da Lei 14.719/2023 prevê prazo máximo de vigência de 24 meses, prorrogável uma vez mais, pelo mesmo período. Nesse sentido, a Constituição prevê uma série de dispositivos que orientam a previsão dos recursos necessários a custear investimentos plurianuais nos exercícios subsequentes, entre os quais destaco:

“Art. 165. (...)

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para **os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.** (incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)

(...)

§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter **previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento.** (incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)

§ 15. A União organizará e manterá **registro centralizado de projetos de investimento** contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. (incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)

Art. 167 (...)

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado **sem prévia inclusão no plano plurianual**, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.”

24. Tais regras constitucionais estão em linha com as práticas fiscais internacionais mais modernas, relacionadas ao *medium-term expenditure framework* (MTEF) – traduzido como Quadro de Despesas de Médio Prazo (QDMP) –, que expandem o horizonte temporal de planejamento orçamentário para além da anualidade, a partir do esforço de estimação periódica e atualizada dos gastos necessários para garantir a continuidade dos investimentos e das políticas públicas nos exercícios seguintes (OECD. *Budgeting and public expenditures in OECD countries 2019*. Paris: *OECD Publishing*, 2019).

25. Dessa forma, propiciam-se maior previsibilidade, efetividade, qualidade e realismo fiscal às decisões alocativas e reduz-se o risco de não haver recursos suficientes no futuro porque não estavam estimados ou não foram priorizados. Quando estes são previstos de forma clara e detalhada, de acordo com as necessidades e cronogramas específicos de cada projeto, torna-se mais difícil para outras áreas do governo ou para ajustes fiscais futuros realizarem cortes ou contingenciamento de tais recursos sem justificativa adequada, o que protege o setor educacional de sofrer prejuízos com cortes em momentos de ajustes fiscais, especialmente considerando a sensibilidade de projetos educacionais inacabados.

26. Agravando a situação, essa mesma imprevisibilidade orçamentária é observada nas demais fontes de recursos que serão utilizadas para retomar as obras inacabadas e paralisadas. O FNDE não apresentou cálculo agregado das contrapartidas e aportes adicionais dos entes ao longo do tempo, nem esclareceu como funcionará o fluxo de recursos oriundos das Transferências Especiais, considerando a autonomia que esses repasses dão aos governos locais. No ponto, o Acórdão 1.221/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, ressalta a importância da articulação entre o Congresso Nacional e o fundo.

27. Por todo o exposto, e tendo em vista o papel do FNDE de induzir a gestão orçamentária e financeira dos projetos sob sua responsabilidade, considero adequada a emissão de ciência àquela entidade, no sentido de que a ausência de previsão atualizada dos investimentos federais que ultrapassam um exercício financeiro, bem como dos aportes planejados pelas partes interessadas, incluindo os recursos de contrapartida e os da modalidade transferência especial, contraria o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999 c/c o art. 167, § 1º, da Constituição Federal; art. 5º, inc. III; art. 8º, *caput*; art. 10, parágrafo único; art. 13 e art. 14, incisos IX e XI, da Lei 14.719/2023; art. 7º, §§ 1º ao 3º; art. 14, § 2º e § 4º, inciso II; art. 17, parágrafo único; art. 20, *caput*; art. 22, § 1º; art. 24, § 2º; art. 27, *caput*, e art. 33, incisos IX e XI, da Resolução CD/FNDE 27/2023.

28. O segundo ponto de alerta consiste na impossibilidade de identificação com clareza de quais recursos estão sendo destinados especificamente ao Pacto e de qual critério é utilizado para priorização das obras em andamento com relação às novas, nos termos do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do art. 105 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício de 2024.

29. As receitas para custear as repactuações estão previstas em ações orçamentárias que também contemplam o financiamento do Novo PAC Seleções (voltado a investimentos em obras novas), sem esclarecimentos de como será feita a distribuição e a priorização entre as duas políticas.

30. Na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024, R\$ 2.454.148.685 foram alocados na ação orçamentária “20RP – Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica” e R\$ 615.604.504 na “00SU – Apoio à Implantação de Escolas para Educação Infantil”, Resultado Primário - RP3 (despesas discricionárias do PAC). No entanto, não há especificação nessas rubricas de investimentos (GND4) de como serão distribuídos tais valores entre o Pacto e o Novo PAC Seleções.

31. Observa-se o mesmo panorama no projeto de lei orçamentária de 2025 (PLOA 2025):

**Figura 1 - Programa Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica no PLOA 2025**

5111	<b>20RP</b>	<b>Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica</b>	<b>12</b>	<b>368</b>						<b>1.425.401.626</b>	
5111	20RP 0001	Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica - Nacional (Seq: 4795) <i>Produto: Projeto apoiado (unidade): 2.133</i>								1.425.401.626	
					F	3 - ODC	3	40	8	1000	6.290.510
					F	3 - ODC	2	40	8	1133	10.000
					F	3 - ODC	3	80	8	1000	90.235.075
					F	3 - ODC	3	90	8	1000	17.257.346
					F	3 - ODC	2	90	8	1133	10.000
					F	4 - INV	3	40	8	1000	1.261.475.712
					F	4 - INV	2	40	8	1133	980.002
					F	4 - INV	3	90	8	1000	49.142.981

Fonte: PLOA 2025, p. 386, disponível em: [https://www25.senado.leg.br/documents/137784508/142806630/5\\_VolumeV.pdf/fl91c915-318d-45e2-998b-25557c61fb78](https://www25.senado.leg.br/documents/137784508/142806630/5_VolumeV.pdf/fl91c915-318d-45e2-998b-25557c61fb78).

**Figura 2 - Programa Apoio à Implantação de Escolas para Educação Infantil no PLOA 2025**

5111	<b>00SU</b>	<b>Apoio à Implantação de Escolas para Educação Infantil</b>	<b>12</b>	<b>365</b>						<b>1.014.264.505</b>	
5111	00SU 0001	Apoio à Implantação de Escolas para Educação Infantil - Nacional (Seq: 4804) <i>Item de Mensuração: Projeto apoiado (unidade): 1.873</i>								1.014.264.505	
					F	4 - INV	2	40	8	1000	1.000.000
					F	4 - INV	3	40	8	1133	974.495.408
					F	4 - INV	3	90	8	1133	38.769.097

Fonte: PLOA 2025, p. 387, disponível em: [https://www25.senado.leg.br/documents/137784508/142806630/5\\_VolumeV.pdf/fl91c915-318d-45e2-998b-25557c61fb78](https://www25.senado.leg.br/documents/137784508/142806630/5_VolumeV.pdf/fl91c915-318d-45e2-998b-25557c61fb78).

32. Diante desse formato de registro orçamentário, o FNDE não esclareceu como será feita a priorização entre as novas obras previstas pelo Novo PAC Seleções e a retomada das obras paralisadas incluídas no Pacto, nem forneceu relatório detalhado que demonstrasse a maneira pela qual as obras em andamento serão priorizadas em relação às novas iniciativas, como determina o art. 45 da LRF e o art. 105 da LDO 2024. Esses dispositivos estabelecem que os investimentos em novas obras só podem ser iniciados após a conclusão daquelas em andamento e desde que contempladas as despesas de conservação do patrimônio público:

“Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só **incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as**

**despesas de conservação do patrimônio público**, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, **relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.**”

“Art. 105. No Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e na respectiva Lei, **os recursos destinados aos investimentos programados no Plano de Ações Articuladas - PAR deverão priorizar a conclusão dos projetos em andamento com vistas a promover a funcionalidade e a efetividade da infraestrutura instalada.**” (grifos nossos)

33. Assim, a forma como os recursos do Pacto estão alocados na LOA 2024 (e no PLOA 2025), combinada com a ausência de apresentação do relatório previsto no parágrafo único do art. 45 da LRF, dificulta a identificação do critério de priorização exigido legalmente, bem como seu acompanhamento e controle, além de elevar o risco de insuficiência de recursos para custear as obras repactuadas; essa situação configura quadro de ilegalidade, sujeito a emissão de ciência aos órgãos competentes.

34. Como a atribuição para definir as ações que são financiadas com recursos alocados no Novo PAC é do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), segundo o art. 3º do Decreto 11.632/2023, entendo por bem emitir ciência tanto ao FNDE quanto à CGPAC de que a utilização de recursos relacionados às despesas “RP3” e ao grupo de natureza de despesa “GND4” para custear as obras novas do Novo PAC Seleções, em detrimento do pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas no âmbito do Pacto e às que estão em execução, afronta o art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 105 da Lei 14.791/2023.

35. O terceiro aspecto refere-se à ausência de apresentação detalhada dos valores das múltiplas fontes de financiamento do Pacto.

36. A fiscalização solicitou informações detalhadas sobre as possíveis fontes de recursos, incluindo as ações orçamentárias do FNDE, as transferências especiais e as contrapartidas dos estados e municípios; todavia, a entidade não foi capaz de fornecer uma estimativa global, clara e atualizada de cada uma dessas fontes.

37. Além disso, foi identificada incompatibilidade significativa nos valores projetados para conclusão das obras. Por exemplo, para uma amostra de 77 termos de repactuação analisados, o valor estimado pelo painel de monitoramento do FNDE era de R\$ 51 milhões, enquanto a soma dos valores compromissados pelo fundo nos termos de repactuação foi de R\$ 80 milhões, ou seja, diferença de 58%. Essas inconsistências elevam as incertezas quanto à suficiência de recursos para conclusão das obras, além de prejudicar seu controle, e a falta de clareza sobre o fluxo dos recursos oriundos das transferências especiais, que possuem característica de não vinculação, agrava a instabilidade desse quadro.

38. Quanto às contrapartidas, a autarquia não apresentou os valores estimativos globais no painel de informações, não obstante esses valores estarem declarados em cada caso nos respectivos termos de repactuação. A mera divulgação dos aportes financeiros nos termos de compromisso, sem a devida especificação da ação orçamentária de origem desses recursos, não é suficiente para assegurar a existência de dotação adequada por parte de cada ente federativo que se comprometeu com aportes para as despesas das obras, tampouco se amolda às exigências da Lei 14.719/2023 e da Resolução CD/FNDE 27/2023.

39. Diante do contexto, proponho dar ciência ao FNDE de que o não detalhamento de todas as fontes de recursos previstas na lei que instituiu o Pacto, obra a obra, em que se demonstre a suficiência dos recursos para financiamento de cada projeto, considerando a disponibilidade orçamentária federal, os aportes das demais partes interessadas e o valor atualizado do projeto conforme o Anexo da Lei 14.719/2023, preliminarmente à formalização dos instrumentos de repactuação, contraria o exposto

nos art. 5º, inciso III; art. 8º *caput*; art. 10, parágrafo único; art. 13 e art. 14, incisos IX e XI, da Lei 14.719/2023 e nos art. 7º, §§ 1º ao 3º; art. 14, § 2º; art. 14, § 4º, inciso II; art. 17, parágrafo único; art. 20, *caput*; art. 22, § 1º; art. 24, § 2º; art. 27, *caput*, e art. 33, incisos IX e XI, da Resolução CD/FNDE 27/2023.

### III.2) Baixo nível de transparência e incompletude das informações

40. O relatório de acompanhamento também identificou problemas de transparência das informações do Pacto, que decorrem de inconsistências nos dados divulgados e de restrições de acesso.

41. Destaco inicialmente que o FNDE fez importantes progressos na divulgação dos dados sobre as repactuações, especialmente por meio (i) da disponibilização de informações em página específica da sua plataforma digital; (ii) da elaboração de planilha de obras paralisadas e inacabadas passíveis de repactuação; (iii) da construção de painel interativo, com informações específicas do Pacto de Retomada de Obras, além dos painéis de Obras do Simec e de Investimentos em Educação Básica; e (iv) do desenvolvimento da plataforma Antonieta de Barros, destinada a fornecer informações sobre o andamento dos processos de repactuação e de execução das obras e investimentos em educação, com criação de ferramentas como a calculadora de simulação dos valores das obras e linha do tempo para acompanhamento do progresso das repactuações.

42. No entanto, essas melhorias ainda não atingem plenamente os requisitos de transparência exigidos pela legislação, diante dos aspectos destacados a seguir.

43. Foram identificadas inconsistências no relatório de acompanhamento entre diferentes fontes de dados utilizadas pelo FNDE para divulgar as informações das repactuações, pegando-se como exemplo o Painel do Pacto. Este pode indicar investimento estimado de R\$ 4,1 bilhões, enquanto a análise de planilhas com dados das obras sugira que esse valor seja de apenas R\$ 3,8 bilhões. A fiscalização também observou que as informações sobre o status das obras, o número de vagas previstas e os valores atualizados a serem aportados não são equivalentes entre as diferentes fontes e que a soma dos valores dos termos de repactuação e os dados agregados do painel apresentam valores conflitantes.

44. Adicionalmente, há dificuldades no cruzamento de dados entre os painéis devido a nomenclaturas e filtros distintos. Além disso, o Painel do Pacto não permite o download de planilhas completas com dados consolidados das informações do art. 14 da Lei 14.719/2023, o que limita a capacidade de realizar pesquisas e análises de dados mais detalhadas e estruturantes sobre as obras.

45. Nesse contexto, descumpre-se o art. 8º, *caput* e § 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), o qual determina que a consulta deve ser de fácil acesso e que a ferramenta de pesquisa deve permitir o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

46. Dessa forma, as discrepâncias apontadas no relatório de acompanhamento evidenciam a necessidade de revisão e padronização das informações, classificações e filtros utilizados para garantir maior transparência, precisão e confiabilidade dos dados, especialmente no que concerne às estimativas orçamentárias e financeiras, como destacado no achado anterior.

47. O segundo ponto de atenção refere-se às restrições de acesso a documentos e dados das repactuações.

48. O inciso X do art. 14 da Lei 14.719/2023, reproduzido no art. 33, inciso X, da Resolução CD/FNDE 27/2023, exige que os documentos enviados pelos entes na manifestação de interesse sejam divulgados no sítio eletrônico do FNDE e dos respectivos entes federados. O Sistema de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) módulo 2.0 é utilizado para submissão dos referidos documentos pelos entes federados, descritos no art. 9, §1º, da Lei 14.719/2023:

“§ 1º Na repactuação, é indispensável a apresentação dos seguintes documentos pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município:

I - laudo técnico, acompanhado da anotação de responsabilidade técnica ou do registro de responsabilidade técnica, para atestar o estado atual da obra ou do serviço de engenharia paralisado ou inacabado;

II - planilha orçamentária com valores atualizados para a sua conclusão, de acordo com o ano de pactuação da obra ou do serviço de engenharia, observado o disposto no Anexo desta Lei; e

III - novo cronograma físico-financeiro.”

49. O problema reside no fato de que esse módulo tem acesso restrito, com processo de cadastro complexo e burocrático, dependente de aprovação pelo FNDE, o que dificulta a disponibilização desses documentos e informações aos órgãos de controle e à sociedade civil; já na versão aberta do Simec, os dados encontram-se desatualizados e não indicam se para a obra houve manifestação de interesse para entrar no Pacto.

50. Portanto, a situação descrita também contraria as diretrizes de transparência ativa constantes do art. 8º da LAI, bem como as determinações explícitas do art. 14, inciso X, da Lei 14.719/2023 e do art. 33, inciso X, da Resolução CD/FNDE 27/2023.

51. Além das inconformidades legais, as restrições de acesso e as inconsistências descritas afetam diretamente a confiabilidade e a usabilidade das informações, aumentando os custos e a complexidade para quem busca acompanhar o andamento das repactuações, especialmente para o cidadão comum, ampliando, assim, a assimetria de informação.

52. Noutro passo, a presença de múltiplos repositórios de dados incoerentes entre si cria obstáculos para fiscalização tanto pela sociedade civil quanto pelos órgãos de controle, dificultando a identificação de problemas recorrentes do passado, como projetos básicos deficientes, insuficiência de contrapartidas ou falhas na gestão local. As obras estão sendo retomadas sem estar claro para a sociedade se esses fatores estão sendo devidamente analisados no sentido de evitar que estes causem novamente interrupção.

53. Em setembro de 2024, a AudUrbana lançou projeto-piloto para testar a implantação de aplicativo destinado a possibilitar o controle da execução de obras por voluntários dos Observatórios Sociais do Brasil. O próximo passo será a criação de painel de informações na Rede Integrar, voltado para compartilhamento de dados entre tribunais de contas, a Controladoria-Geral da União e o Ministério Público Federal, centralizando as informações sobre as ações de controle. Contudo, sem informações acessíveis e coerentes sobre o Pacto, a efetividade das estratégias de fortalecimento dos mecanismos de controle social e de criação de redes de controle integradas resta comprometida.

54. Por todo o exposto, proponho dar ciência ao FNDE de que:

(i) a ausência de amplo acesso às plataformas eletrônicas utilizadas na divulgação das informações do Pacto contraria o disposto nos arts. 3º, 7º, 8º e 9º da Lei 12.527/2011 e nos arts. 1º, 3º e 4º do Decreto 8.936/2016;

(ii) a não disponibilização de forma ativa e consolidada de todas as informações do Pacto em suas plataformas eletrônicas impede o controle social e contraria o princípio da publicidade, disposto no art. 37 da Constituição Federal c/c o art. 14, incisos I a XIV, da Lei 14.719/2023; art. 3º, *caput*; art. 6º, § 4º; art. 9º, §§ 6º e 7º; art. 10, § 1º; arts 14 e 15, § 1º, e art. 33, incisos I a XIV, da Resolução CD/FNDE 27/2023.

55. Por derradeiro, destaco aspecto preocupante sobre a conexão entre as obras repactuadas e as políticas públicas educacionais em curso.

56. Em sua resposta, o FNDE afirmou que “*não é de sua responsabilidade legal assegurar que o gestor inicie e mantenha em funcionamento a infraestrutura escolar que foi objeto da repactuação.*”

*A autarquia ressaltou que a obrigação do ente federado perante o FNDE, no contexto do Pacto, se encerra com a aprovação da prestação de contas da construção” (peça 44, p. 38).*

57. A falta de desdobramentos mais claros sobre como essas obras se integram às políticas públicas de educação compromete a visão de longo prazo e a sustentabilidade dos projetos executados no âmbito do Pacto. Isso porque a complementaridade dos fatores é essencial na gestão de tais políticas, pois a oferta de serviços educacionais eficazes vai além da construção de unidades escolares.

58. Para que o sistema funcione plenamente é necessário garantir mobiliário adequado, materiais escolares e disponibilidade de professores qualificados. A entrega da infraestrutura, por si só, não assegura a qualidade da educação; é preciso que os diversos elementos complementares estejam presentes e integrados, criando ambiente propício para o ensino e aprendizado. Em última instância, caso não haja o devido acompanhamento para garantir a utilidade da obra, sua execução será mero desperdício de recursos públicos.

59. Por esse motivo, é essencial que haja esforços de articulação do FNDE para realizar a devida interconexão entre as obras repactuadas e as políticas públicas voltadas para educação básica e profissionalizante (como a Política Brasil Carinhoso, da educação infantil, e a Política de Educação em Tempo Integral), para além da mera previsão formal nos termos de compromisso de que o ente deverá garantir a gestão e a manutenção das novas unidades e disponibilizar mobiliário e equipamentos adequados, conforme orienta o art. 6º, §3º, da Resolução CD/FNDE 27/2023.

60. É necessária a interlocução entre o FNDE, que executa a política pública, transferindo os recursos aos entes federados no âmbito do programa, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que define a política pública e estabelece critérios e diretrizes para o programa, e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o qual consolida os dados do censo escolar utilizados para calcular o repasse aos entes federados, para, dessa forma, melhor delinear essa conexão. Isso porque os investimentos feitos pelos cofres federais também devem ter avaliação de custo-benefício (“*Value For Money*”) da prestação do serviço público, independentemente de quem possua a competência constitucional para prestá-lo diretamente.

61. Com efeito, proponho informar ao FNDE, ao MDS e ao Inep que a ausência de conexão entre as obras repactuadas no âmbito do Pacto e as políticas públicas de educação infantil e profissionalizante em curso implica risco de que a retomada e a conclusão das obras não se revertam em aprimoramentos no sistema educacional e em expansão do número de vagas na educação básica e profissionalizante.

62. Todos os aspectos destacados nos achados do relatório de acompanhamento constituem importantes alertas para que os principais problemas identificados no passado não venham a se repetir nas repactuações das obras inacabadas e paralisadas sob condução do FNDE, prejudicando novamente sua conclusão. As ciências emitidas visam, justamente, a evitar que as irregularidades pontuadas venham a se consumir, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, considerando os estágios iniciais do Pacto e a interação profícua e colaborativa durante a fiscalização.

63. Por fim, não posso deixar de registrar a qualidade técnica e o excelente nível do trabalho de fiscalização realizado, ante a objetividade do relatório, a profundidade de suas análises e a capacidade da AudUrbana de coordenar esforços entre os diferentes atores públicos e sociais para aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade.

Isso posto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de outubro de 2024.



MINISTRO JHONATAN DE JESUS  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2103/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 036.329/2023-1
- 1.1. Apenso: 009.966/2024-2
2. Grupo I – Classe de Assunto V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento com natureza operacional que analisou o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante (Pacto),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. dar ciência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a utilização de recursos relacionados às despesas “RP3” e ao grupo de natureza de despesa “GND4” para custear as obras novas do Novo PAC Seleções, em detrimento do pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas no âmbito do novo Pacto, bem como às em execução, afronta o art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 105 da Lei 14.791/2023;

9.2. dar ciência ao FNDE, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

9.2.1. a ausência de previsão atualizada dos investimentos federais que ultrapassam um exercício financeiro, bem como dos aportes planejados pelas partes interessadas, incluindo os recursos de contrapartida e as emendas individuais impositivas da modalidade transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal, contraria o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999 c/c o art. 167, § 1º da Constituição Federal; art. 5º, inciso III; art. 8º **caput**; art. 10, parágrafo único; art. 13 e art. 14, incisos IX e XI, da Lei 14.719/2023; art. 7º, §§ 1º ao 3º; art. 14, § 2º; art. 14, § 4º, inciso II; art. 17, parágrafo único; art. 20, **caput**; art. 22, § 1º; art. 24, § 2º; art. 27, **caput**, e art. 33, incisos IX e XI, da Resolução CD/FNDE 27/2023;

9.2.2. o não detalhamento de todas as fontes de recursos previstas na lei que instituiu o Pacto, obra a obra, em que se demonstre a suficiência dos recursos para financiamento de cada projeto, considerando a disponibilidade orçamentária federal, os aportes das demais partes interessadas, incluindo os recursos de contrapartida e as emendas individuais impositivas da modalidade transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal em relação ao valor atualizado do projeto, conforme o Anexo da Lei 14.719/2023, preliminarmente à formalização dos instrumentos de repactuação, contraria o exposto nos art. 5º, inciso III; art. 8º **caput**; art. 10, parágrafo único; art. 13 e art. 14, incisos IX e XI, da Lei 14.719/2023 e nos art. 7º, §§ 1º ao 3º; art. 14, § 2º; art. 14, § 4º, inciso II; art. 17, parágrafo único; art. 20, **caput**; art. 22, § 1º; art. 24, § 2º; art. 27, **caput**, e art. 33, incisos IX e XI, da Resolução CD/FNDE 27/2023;

9.2.3. a ausência de amplo acesso às plataformas eletrônicas utilizadas na divulgação das informações do Pacto contraria o disposto nos arts. 3º, 7º, 8º e 9º da Lei 12.527/2011 e nos arts. 1º, 3º e 4º do Decreto 8.936/2016;

9.2.4. a não disponibilização de forma ativa e consolidada de todas as informações do Pacto em suas plataformas eletrônicas impede o controle social e contraria o princípio da publicidade, disposto no art. 37 da Constituição Federal c/c o art. 14, incisos I a XIV, da Lei 14.719/2023; art. 3º, **caput**; art. 6º, § 4º; art. 9º, §§ 6º e 7º; art. 10, § 1º; art. 14, art. 15, § 1º, e art. 33, incisos I a XIV, da Resolução CD/FNDE 27/2023.

9.3. informar ao FNDE, ao Ministério do Desenvolvimento Social e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que a ausência de conexão entre as obras repactuadas no âmbito do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e as políticas públicas de educação infantil e profissionalizante em curso implica risco de que a retomada e a conclusão das obras não se revertam em aprimoramentos no sistema educacional e em expansão do número de vagas na educação básica e profissionalizante;

9.4. informar ao FNDE do conteúdo deste acórdão; e

9.5. fazer retornar os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).

10. Ata nº 40/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2103-40/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
JHONATAN DE JESUS  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral