

GRUPO II – CLASSE II – Plenário

TC 040.857/2021-2

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Unidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. FISCALIZAÇÃO SOBRE TERMO ADITIVO A CONTRATO CELEBRADO ENTRE O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL E O ESTADO DO MARANHÃO. PROGRAMA FUNDO ESCOLA DIGNA. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Início este relatório com a instrução preliminar elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), que foi submetida aos comentários dos gestores do BNDES acerca das consequências práticas da implementação de proposta de determinação (peças 638-639):

“I. INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), nos termos do Ofício 295/2021/CFFC-P, de 29/9/2021, encaminhado pelo Excelentíssimo Senhor Deputado Federal Áureo Ribeiro, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com supedâneo no art. 71 da Constituição Federal, para que seja realizado, com o auxílio desta Corte, ‘ato de fiscalização e controle sobre o termo aditivo número 2 ao Contrato de Financiamento 12.2.1076.1, celebrado entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e o Estado do Maranhão para financiamento do programa Fundo Escola Digna’.*

2. *A referida solicitação decorre da aprovação do Relatório Prévio (peça 3) proferido pelo Relator, Exmo. Sr. Deputado Aluísio Mendes, que apreciou a Proposta de Fiscalização e Controle 163/2018 (peça 4), de autoria do Exmo. Sr. Deputado Hildo Rocha.*

II. HISTÓRICO

3. *O Acórdão 573/2023-TCU-Plenário, datado de 29/3/2023, em seu subitem 1.6.1, peça 141, propôs restituir os autos à AudBancos para prosseguimento do feito, a teor do art. 6º, I, da Resolução TCU 215/2008, por meio de diligências ao Estado do Maranhão e ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, a fim de reunir informações que possam demonstrar a aplicação dos recursos oriundos do BNDES, no âmbito do contrato de financiamento 12.2.1076.1, em despesas de capital, na área de educação.*

4. *Em instrução, datada de 26/11/2023, peça 180, o auditor instrutor verificou que o TCE- MA respondeu à diligência do TCU. Entretanto, quanto à diligência realizada ao Estado do Maranhão, diante da inexistência de resposta satisfatória para o deslinde do processo, propôs reiteração da diligência, nos seguintes termos:*

a) reiterar a diligência junto ao Estado do Maranhão para que, diante da competência conjunta de fiscalização entre a União e o Estado do Maranhão, neste caso concreto, haja vista a existência de recursos subsidiados, a cargo do Tesouro Nacional, repassados por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, encaminhe ao TCU informações e documentos que possam demonstrar a regular aplicação dos recursos oriundos do 2º termo aditivo ao contrato de financiamento 12.2.1076.1, firmado a partir de abril de 2016, para despesas de capital, na área de educação, firmado entre o BNDES e o Estado do Maranhão para o fundo Escola Digna, tais como: (i) prestações de contas; (ii) relatórios fotográficos; (iii) projetos aprovados pelo Núcleo Especial de

Gestão dos Projetos (NEGEP) do Estado do Maranhão, considerando-se a transferência para o fundo a partir de abril de 2016 até a presente data; (iv) comprovação de gastos nos projetos em bens de capital do fundo; (v) quaisquer outros documentos que comprovem a regular aplicação destes recursos, a partir da mencionada data; e,

b) encaminhar cópia da presente instrução ao Estado do Maranhão, a fim de subsidiar as informações ora requeridas.

5. Foi realizada diligência ao Procurador-Geral do Estado do Maranhão, por meio do Ofício 55395/2023-TCU/Seproc, datado de 9/11/2023, peça 185, assinado pelo secretário da Seproc.

6. Em manifestação à diligência do TCU, o Procurador-Geral do Estado do Maranhão encaminhou resposta, datada de 18/12/2023, peça 184, por meio da qual manifesta contrário ao processo de 'Tomada de Contas Especial instaurada a partir de Solicitação do Congresso Nacional (SCN)'. Novamente, alega ausência da competência do TCU para a abertura do presente processo por ferir a autonomia federativa, de acordo com os fundamentos, a seguir:

i. Configurar violação ao Pacto Federativo e à Autonomia Administrativa do Estado do Maranhão;

ii. Independência administrativa, competências institucionais distintas e inexistência de superioridade hierárquica em relação ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão;

iii. Princípio da proporcionalidade e da razoabilidade e dever de coerência na aplicação da jurisprudência do TCU (Acórdãos 641/2010, 1.526/2009, 1.516/2011, 1794/2011, 189/2011, 1.843/2014, 1.830/2017, todos do plenário, e 9.535/2017- 2ª Câmara, dentre outros), compreende que os recursos dos contratos onerosos de financiamento dos entes políticos com o BNDES se incorporam ao erário do Estado, Distrito Federal e/ou Município beneficiado, estando a fiscalização da sua execução sob a égide do Tribunal de Contas Estadual (TCE) ou do Tribunal de Contas Municipal (TCM) respectivo, salvo quando houver subsídios do Tesouro Nacional, sob pena de inversão da aplicação da exceção como regra nos contratos vinculados ao BNDES, tendo em vista se tratar de banco nacional de fomento e o conceito de subsídio implícito ser demasiado abrangente e impreciso;

iv. Inexistir qualquer indício mínimo sequer de irregularidade capaz de configurar justa causa apta a fundamentar o presente processo.

7. O Procurador do Estado do Maranhão reitera o pedido para:

i. O encerramento imediato do TC 040.857-2021-2, por (i) ofender o Pacto Federativo, tentar (ii) sobrepor a atuação do TCE-MA, (iii) desrespeitar os Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade e (iv) inexistir qualquer indício mínimo sequer de irregularidade;

ii. Subsidiariamente, o envio das peças dos autos ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, para as providências que entender cabíveis, conforme proposta de encaminhamento 'd' da peça 139 de Instrução da TC 040.857-2021-2

8. O auditor instrutor propôs, em instrução datada de 8/3/2024, peça 187 que: considerando-se a determinação decorrente do subitem 1.6.1 do Acórdão 573/2023-TCU-Plenário, Relator Exmo. Ministro Jorge Oliveira, submeter os autos à consideração superior, propondo encaminhar os autos ao Gabinete do Exmo. Ministro Relator Jorge de Oliveira para que, consoante os arts. 245, § 1º, do Regimento Interno/TCU, c/c o 42 da Lei 8.443/92, decidisse sobre a assinatura de prazo para apresentação dos documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários contidos nos Ofícios 18605/2023-TCU/Seproc e 55395/2023-TCU/Seproc, de modo a permitir o deslinde satisfatório para o presente processo.

9. O TCU prolatou o Acórdão 648/2024-TCU-Plenário, datado de 10/4/2024, peça 189, por meio do qual considerando que, conforme o art. 245 do RITCU, em caso de obstrução ao livre exercício de auditorias e inspeções ou de sonegação de processo, documento ou informação, o Tribunal ou o relator assinará prazo improrrogável de até quinze dias para apresentação das referidas informações e esclarecimentos julgados necessários, nos seguintes termos:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 245 do RITCU e 42 da Lei 8.443/1992, e na forma do art. 143, V, 'c', do RITCU, acordaram, por unanimidade, em conceder prazo improrrogável de quinze dias para que o Estado do Maranhão fornecesse as informações solicitadas nos Ofícios 18605/2023-TCU/Seproc e 55395/2023-TCU/Seproc e alertar a Procuradoria Geral do Estado do Maranhão de que a sonegação de processo, documento ou informação ao Tribunal de Contas da União pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, a qual prescinde de prévia audiência do responsável, consoante art. 268, § 3º, do RITCU.

10. O TCU encaminhou o Ofício 15976/2024-TCU/Seproc, datado de 11/4/2024, peça 190, por meio do qual informou a Procuradoria do Estado do Maranhão que o TCU estabeleceu prazo improrrogável de quinze dias para que o Estado do Maranhão fornecesse as informações solicitadas nos Ofícios 18605/2023-TCU/Seproc e 55395/2023-TCU/Seproc.

11. A Procuradoria do Estado do Maranhão encaminhou ofício, datado de 20/6/2024, peças 193 e 523, solicitando prazo complementar de 30 dias para poder fazer a juntada de relatórios fotográficos, projetos e demais documentos técnicos de engenharia.

12. Em Despacho, datado de 15/7/2024, peça 635, o Exmo. Ministro-Relator manifestou que o prazo de atendimento da SCN, após prorrogação efetuada pelo Acórdão 573/2023-TCU-Plenário, se encontrava expirado desde 30/6/2023, e diante disso, considerando que após a solicitação de prorrogação já foram juntados aos autos diversos novos elementos pela Procuradoria-Geral do Estado do Maranhão (peças 524 - 634), encaminhou os autos à AudBancos para a instrução de mérito, com a urgência que o caso requer, orientando que registre eventual impacto nas conclusões da fiscalização decorrente da ausência de completude nas informações fornecidas pelo Estado do Maranhão.

III. EXAME TÉCNICO

13. A Procuradoria-Geral do Estado do Maranhão encaminhou diversos documentos relativos à prestação de contas do Fundo Escola Digna, peças 194 a 522 e 524 a 634, os quais passaremos a analisar.

14. As peças encaminhadas tratam das prestações de contas do Fundo Escola Digna, distribuídas da seguinte forma:

- Prestação de contas do Fundo Escola Digna do exercício de 2015: peças 194 a 233;
- Prestação de contas do Fundo Escola Digna do exercício de 2016, peças 234 a 272;
- Prestação de contas do Fundo Escola Digna do exercício de 2017, peças 273 a 314;
- Prestação de contas do Fundo Escola Digna do exercício de 2018, peças 524 a 564;
- Prestação de contas do Fundo Escola Digna do exercício de 2019, peças 315 a 356;
- Prestação de contas do Fundo Escola Digna do exercício de 2020, peças 357 a 397;
- Prestação de contas do Fundo Escola Digna do exercício de 2021, peças 398 a 438;
- Prestação de contas do Fundo Escola Digna do exercício de 2022, peças 439 a 481; e,
- Prestação de contas do Fundo Escola Digna do exercício de 2023, peças 482 a 521.

15. Conforme consta na instrução datada de 14/11/2022, peça 139, no âmbito do Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal – PROINVESTE para aporte de recursos no Fundo Escola Digna do Estado do Maranhão, termo aditivo número 2 ao Contrato de Financiamento 12.2.1076.1, de 15/4/2016, o BNDES repassou o valor total de R\$ 210 milhões.

16. Na prestação de contas referente ao exercício de 2015, peça 212, consta a construção de escolas com 2 (duas) salas de aula nos povoados Centro dos Colins, Centro Velho, Alto da Paz, São Gregório Juçaral e Mata Velha no município de Conceição do Lago Açu/MA, consta também a construção de escolas com 2 (duas) salas de aula nos povoados Quadra 10 de agosto, Alegre, Lagoa. Sobradinho, Chico dos Reis e Divinéia no município de Pedro do Rosário/MA, estariam empenhados, à época, um valor total de R\$ 2.822.711,87 para os dois municípios.

17. Consta na peça 220 que teria sido realizado Regime Diferenciado de Contratação para a construção das referidas escolas nos dois municípios pela Empresa Astro Construções Terraplanagem e Comércio LTDA, para um prazo de contratação de 180 dias.

18. No Relatório Anual de Administração do Fundo Escola Digna, peça 231, consta que para o exercício de 2015 foram creditados à conta do Fundo Escola Digna recursos da ordem de R\$ 15.000.000,00 para ações de ampliação e modernização da rede física para os ensinos fundamental e médio, estando assim distribuídos entre os níveis de ensino: R\$ 13.000.000,00 - fundamental e R\$ 2.000.000,00 - médio. Deste total, teriam sido empenhados R\$ 2.822.711,87 para o ensino fundamental e nenhum recurso para o ensino médio, peça 231, p. 12. Nenhum valor foi liquidado, peça 231, p.14.

19. Na prestação de contas referente ao exercício de 2016, peça 243, consta que não houve execução orçamentária pelo Fundo Escola Digna, e que os recursos financeiros teriam sido repassados a Secretaria de Estado de Infraestrutura - SINFRA, tendo sido feito destaque orçamentário no valor de R\$ 192.815.023,00 (cento e noventa e dois milhões, oitocentos e quinze mil e vinte e três reais) do Fundo para SINFRA. Dessa forma, o Fundo Escola Digna demonstra no final do exercício de 2016 um superávit financeiro de R\$ 220.378.691,29 (duzentos e vinte milhões, trezentos e setenta e oito mil, seiscentos e noventa e um reais e vinte e nove centavos).

20. Consta na peça 261 que, até 31/12/2016, não teriam sido realizados empenhos de despesas pela

Secretaria de Planejamento. O Fundo teria recebido R\$ 226.769.506,04, além de R\$ 448.292,92 de receitas extraorçamentárias e a concessão de R\$ 6.839.107,67 para transferência independente de execução orçamentária, deixando o fundo com um saldo de R\$ 220.378.691,29.

21. No Relatório Anual de Administração do Fundo Escola Digna, peça 263, consta que para o exercício de 2016 foram creditados à conta do Fundo Escola Digna recursos da ordem de R\$ 192.815.023,00 voltados às ações de Ampliação e Modernização da Rede Física para os ensinos Fundamental e Médio, estando assim distribuídos entre os níveis de ensino: R\$ 85.510.065,00 - Fundamental e R\$ 107.304.958,00 - Médio. Deste total, teriam sido empenhados R\$ 50.042.703,52 para o ensino fundamental e R\$ 79.609.789,18 para o ensino médio, peça 263, p. 9, além de terem sido liquidados R\$ 6.381.408,52, peça 263, p.10.

22. Apesar da menção aos empenhos no Relatório Anual de Administração do Fundo Escola Digna para o exercício de 2016, não consta que tenha sido realizado qualquer processo licitatório no exercício de 2016, peça 269.

23. Na prestação de contas referente ao exercício de 2017, peça 286, consta que não houve nenhuma execução de despesa ou de receita na execução orçamentária pelo Fundo Escola Digna para o referido exercício.

24. Na prestação de contas do Fundo Escola Digna por parte da Secretaria de Educação do Estado do Maranhão, ainda no exercício de 2017, consta que foram creditados a conta do Fundo Escola Digna recursos da ordem de R\$ 220.673.039,74 voltados as ações de ampliação e modernização da rede física para os ensinos fundamental e médio, estando assim distribuídos entre os níveis de ensino: R\$ 101.556.155,00 - Fundamental e R\$ 119.116.884,74 - Médio. Deste total teriam sido empenhados R\$ 25.215.745,09 para o ensino fundamental e R\$ 50.025.801,00 para o ensino médio, peça 292, p.12, além de terem sido liquidados R\$ 63.329.043,46, peça 292, p.14.

25. Consta ainda do Relatório de Auditoria do exercício de 2017 do Fundo Escola Digna que houve a execução de 47 escolas, construídas e entregues a rede municipal de ensino, em povoados de 26 municípios maranhenses, peça 314, p.11.

26. Na prestação de contas referente ao exercício de 2018, peça 538, consta que não houve nenhuma execução de despesa ou de receita na execução orçamentária pelo Fundo Escola Digna para o citado exercício.

27. No exercício de 2018 o Fundo Escola Digna repassou a Secretaria de Estado de Infraestrutura - SINFRA o valor de R\$ 69.295.302,58 (sessenta e nove milhões, duzentos e noventa e cinco mil, trezentos e dois reais e cinquenta e oito centavos), para fins de execução orçamentária e financeira dos recursos previstos na Lei Orçamentária Anual, peça 542, p. 9.

28. Para o exercício de 2018 teriam sido creditados à conta do Fundo Escola Digna recursos da ordem de R\$ 146.340.712,47 voltados às ações de ampliação e modernização da rede física para os ensinos fundamental e médio, estando assim distribuídos entre os níveis de ensino: R\$ 53.992.198,63 - Fundamental e R\$ 102.348.513,84 - Médio, peça 554, p. 5. Deste total, teriam sido liquidados R\$ 23.008.265,75 para o ensino fundamental e R\$ 38.883.972,90 para o ensino médio, totalizando liquidados R\$ 61.892.238,65.

29. Ainda segundo a prestação de contas de 2018, peça 564, p. 10, teriam sido construídas e entregues 60 escolas à rede municipal de ensino em povoados de 33 municípios maranhenses.

30. O relatório da Auditoria Geral do Estado para o exercício de 2018, peça 320, p. 9, informa que para o Fundo Escola Digna foi alocado recurso orçamentário no total de R\$ 16.679.655,33 (dezesseis milhões, seiscentos e setenta e nove mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais e trinta e três centavos). Não houve valor empenhado no exercício. Conforme denota-se as informações mencionadas estão desconstruídas, não sendo possível demonstrar o nexo de causalidade financeiro.

31. Para o exercício de 2019 teriam sido creditados à conta do Fundo Escola Digna recursos da ordem de R\$ 68.847.955,66 voltados às ações de ampliação e modernização da rede física para os ensinos fundamental e médio, estando assim distribuídos entre os níveis de ensino: R\$ 24.696.733,00 - Fundamental e R\$ 44.151.222,66 - Médio, peça 321, p. 5. Deste total, teriam sido liquidados R\$ 7.526.929,95 para o ensino fundamental e R\$ 11.274.863,14 para o ensino médio, totalizando liquidados R\$ 18.801.793,09.

32. No relatório da Secretaria Geral de Educação do Estado do Maranhão consta que no exercício de 2019 o Fundo Escola Digna repassou a Secretaria de Estado de Infraestrutura - SINFRA, conforme balanço financeiro, o valor de R\$ 56.914.719,18, e desse montante a SINFRA teria devolvido R\$ 9.352.591,27, peça 326, p.4.

33. Para o exercício de 2020 teriam sido creditados à conta do Fundo Escola Digna recursos da

ordem de R\$ 31.844.277,43 voltados às ações de ampliação e modernização da rede física para os ensinos fundamental e médio, estando assim distribuídos entre os níveis de ensino: R\$ 21.068.973,43 - Fundamental e R\$ 10.775.304,00 - Médio, peça 375, p. 5. Deste total, teriam sido liquidados R\$ 5.957.209,60 para o ensino fundamental e R\$ 4.714.079,33, para o ensino médio, totalizando liquidados R\$ 10.671.288,93.

34. O Parecer circunstanciado do Fundo Escola Digna consta que no exercício de 2020 o Fundo Escola Digna repassou a Secretaria de Estado de infraestrutura - SINFRA, conforme balanço financeiro, o valor de R\$ 9.159.616,07, para fins de execução orçamentária e financeira dos recursos, peça 377, p. 5.

35. Na relação físico-financeira dos bens imóveis construídos, adquiridos, incorporados e baixados no exercício de 2020, peça 378, consta a construção de 53 escolas, peça 378, pp. 2 a 8, a reforma de 2 escolas, peça 378, p. 9 e a construção de 3 escolas indígenas, peça 378, p. 12.

36. No balanço financeiro de 2020 consta que até 31/12/2020 foram empenhadas despesas no valor de R\$ 26.385.880,60 (vinte e seis milhões, trezentos e oitenta e cinco mil, oitocentos e oitenta reais e sessenta centavos) e liquidadas despesas no total de R\$ 10.736.521,54 (dez milhões, setecentos e trinta e seis mil, quinhentos e vinte e um reais e cinquenta e quatro centavos), peça 390, p. 9.

37. Ainda em 2020 teriam sido realizadas 6 licitações para a construção de diversas escolas e diversas salas de aula, peça 395, p. 2.

38. No exercício de 2021 o Fundo Escola Digna teria repassado a Secretaria de Estado de Infraestrutura - SINFRA, conforme balanço financeiro, o valor de R\$ 4.325.005,64 (quatro milhões, trezentos e vinte e cinco mil, cinco reais e sessenta e quatro centavos), para fins de execução orçamentária e financeira dos recursos, peça 405, p. 4.

39. Ainda no exercício de 2021 estariam sendo construídas ou em construção 49 escolas em diversos municípios do estado, peça 408, pp. 2 a 6, além de reformas e ampliações em 7 escolas de diversos municípios, peça 408, p. 8. Teriam sido realizados ainda 6 licitações para a contratação de empresas para a construção e reforma de diversas escolas, peça 409, p. 2.

40. Segundo o Relatório de Auditoria do Fundo Escola Digna até 31/12/2021, os repasses financeiros recebidos totalizaram R\$ 13.672.359,45 (treze milhões, seiscentos e setenta e dois mil, trezentos e cinquenta e nove reais e quarenta e cinco centavos), sendo R\$ 10.702.563,84 (dez milhões, setecentos e dois mil, quinhentos e sessenta e três reais e oitenta e quatro centavos) contabilizados na conta 4.5.1.2 - Transferências Recebidas Independentes de Execução Orçamentária e R\$ 2.969.795,61 (dois milhões, novecentos e sessenta e nove mil, setecentos e noventa e cinco reais e sessenta e um centavos), contabilizados na conta 4.5.3.1 - Transferências das Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos, conforme Plano de Contas do SIGEF/MA, peça 416, p. 9.

41. O Relatório de Gestão do exercício de 2021 do FUNESCOLA, peça 438, p. 6, aponta avanços e desafios para o Estado do Maranhão quanto às ações realizadas e descritas no relatório e compromissos firmados entre o Governo e a Sociedade para superação das desigualdades sociais no Estado e cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Plano Estadual de Educação – PEE, instituído pela Lei Estadual 10.099/2014, com afirmação de 22 metas para o período de 10 anos.

42. Consta no Relatório de Prestação de Contas do exercício de 2022 que o Fundo Escola Digna repassou a secretaria de estado de infraestrutura – SINFRA o valor de R\$ 99.198,00 (noventa e nove mil, cento e noventa e oito reais) para fins de execução orçamentária e financeira dos recursos, peça 442, p.5.

43. O Relatório de Auditoria da Controladoria Geral do Estado para o exercício de 2022 aponta que no programa (0611) - Infraestrutura Educacional foi alocado recurso orçamentário no total de R\$ 9.254.646,59 (nove milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, seiscentos e quarenta e seis reais e cinquenta e nove centavos). O valor empenhado no exercício atingiu o total R\$ 3.248.951,36 (três milhões, duzentos e quarenta e oito mil, novecentos e cinquenta e um reais e trinta e seis centavos), que corresponde a 35,11 % do valor orçado/atualizado, peça 451, p. 10.

44. Na prestação de Contas do Fundo Escola Digna de 2022 teriam sido construídas e reformadas 55 escolas em diversos municípios do Estado do Maranhão, peça 477, pp. 2 a 8. No inventário físico-financeiro de bens imóveis consta construção de 18 escolas, peça 479, pp. 2 a 5.

45. Ainda no exercício de 2022 teriam sido realizados 5 processos licitatórios para aquisição de materiais permanentes para escolas construídas com recursos do Fundo Escola Digna, peça 481, p.2.

46. Consta no Relatório de Auditoria para o exercício de 2023 que até 31/12/2023 foram empenhadas despesas no valor de 10.426.454,01 (dez milhões, quatrocentos e vinte e seis mil, quatrocentos e cinquenta e quatro reais e um centavos) e liquidadas e pagas despesas no valor de R\$ 9.803.304,84 (nove milhões, oitocentos e três mil, trezentos e quatro reais e oitenta e quatro centavos), peça 483, p. 9.

47. Na prestação de Contas do Fundo Escola Digna de 2023, peça 486, p. 4, para fins de execução orçamentária e financeira dos recursos, o Fundo Escola Digna teria repassado a Secretaria de Estado de Infraestrutura - SINFRA, o valor total de R\$ 3.191.842,00 (três milhões, cento e noventa e um mil, oitocentos e quarenta e dois reais) para construção dos IEMAS - Institutos Estaduais de Educação, Ciência e Tecnologia de São Domingos e Balsas, além de ter sido descentralizado créditos para o Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia - IEMA no valor de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) para aquisição de equipamentos e materiais permanentes.

48. Teria ocorrido a indenização de serviços adicionais da construção de escola em 3 municípios do Maranhão, peça 488, p. 2 a 5.

49. Na prestação de contas do Fundo Escola Digna de 2023, no inventário físico-financeiro de bens imóveis, teriam sido construídas 9 escolas em diversos municípios do Estado do Maranhão, peça 489, pp. 2 a 4.

50. As peças 582 a 634 apresentam plantas e projetos de diversas escolas, muitas, não sendo possível identificar o ano ou o município em que teriam sido construídas, demonstrando que as prestações de contas encaminhadas estão desorganizadas e incompletas, também não sendo possível associar as escolas que constam nas prestações de contas com as plantas encaminhadas.

51. Também foi realizada diligência ao BNDES para que informasse a situação do adimplemento das obrigações financeiras por parte do Estado do Maranhão em relação ao termo aditivo número 2 ao contrato de financiamento 12.2.1076.1, celebrado entre o banco e o referido Estado objetivando financiar o programa Fundo Escola Digna, peça 636.

52. Em resposta, o BNDES encaminhou a Nota AS/DEGEP 11/2024, datada de 23/8/2024, peça 637, por meio da qual informa que até a presente data o Estado do Maranhão está adimplente com as obrigações financeiras do contrato de financiamento em referência, incluídas as obrigações financeiras associadas ao termo aditivo número 2 ao referido contrato.

53. Os principais documentos que o TCU exige como necessários para uma adequada demonstração da regular aplicação dos recursos, consoante a Instrução normativa TCU 84/2020; Portaria TCU 105/2004 (Manual de Prestação de Contas do TCU); além das competências mencionadas aos Tribunais de Contas pela Lei 14.133/2021, incluem:

- **Relatório de Gestão:**
 - Descrição detalhada da execução do objeto do convênio ou contrato.
 - Relatório de acompanhamento físico-financeiro.
 - Descrição das metas atingidas em comparação com as metas planejadas.
- **Relatório de Execução Financeira:**
 - Comparação entre os valores recebidos e os valores efetivamente gastos.
 - Comprovação da aplicação dos recursos conforme o plano de trabalho.
- **Comprovantes de Despesa:**
 - Notas fiscais, recibos e comprovantes de pagamento.
 - Comprovação de que as despesas estão vinculadas ao objeto do convênio ou contrato.
- **Relação de Pagamentos:**
 - Listagem detalhada dos pagamentos realizados, contendo informações como data, valor, beneficiário, e justificativa do pagamento.
- **Extratos Bancários:**
 - Extratos completos da conta bancária específica do convênio, demonstrando a movimentação dos recursos.
 - Comprovação da conciliação bancária.
- **Relatórios de Auditoria (se aplicável):**
 - Relatórios de auditoria independente, caso a prestação de contas exija tal procedimento.
- **Inventário de Bens (se aplicável):**
 - Relação dos bens adquiridos com os recursos, contendo informações como descrição, valor, data de aquisição e localização.
- **Documentos de Comprovação do Cumprimento das Obrigações Fiscais e Trabalhistas:**
 - Certidões negativas de débitos, comprovantes de recolhimento de tributos e encargos sociais.
- **Plano de Trabalho e Termo de Convênio:**

○ Cópias do plano de trabalho aprovado e do termo de convênio ou contrato, para confronto com a execução realizada.

• **Outros Documentos Relevantes:**

○ Documentos adicionais que possam ser requeridos para a comprovação da regularidade da aplicação dos recursos, conforme especificidades do convênio ou contrato.

54. Estes documentos devem ser organizados e apresentados de forma a permitir que o TCU ou outro órgão de controle realize a análise da regularidade da aplicação dos recursos. Conforme denota-se dos itens 14 a 50 desta instrução, não é possível inferir, com os documentos enviados, a regular aplicação dos recursos recebidos pelo governo do Estado do Maranhão, ou em outras palavras, não é possível demonstrar o nexo de causalidade financeiro, ou seja, o liame entre os recursos recebidos e as despesas efetivamente incorridas para a consecução dos fins propostos no ajuste.

55. Deve-se considerar que os recursos empregados no programa Fundo Escola Digna concedidos pelo BNDES ao Estado do Maranhão estão vinculados ao **funding** Tesouro Nacional e recebem subsídio implícito do Tesouro. Tem-se, ainda, que conforme mencionado nos itens 52 e 53 desta instrução, o Estado do Maranhão encontra-se adimplente com as suas obrigações financeiras, mas, repita-se, não há como comprovar a aplicação dos recursos no objeto do contrato. Diante deste caso concreto, como a maior parte dos recursos pertencem ao Estado do Maranhão e estão sendo reembolsados a União, sendo a União responsável pelo subsídio implícito do Tesouro, deve-se considerar, pelo princípio da proporcionalidade, que o Estado deva devolver a União os recursos recebidos contidos no subsídio implícito do Tesouro.

56. Para isso, o BNDES deve calcular o valor total embutido, no termo aditivo número 2 ao Contrato de Financiamento 12.2.1076.1, do subsídio do Tesouro Nacional, que representa a diferença entre a taxa de juros sem o subsídio do Tesouro e taxa cobrada ao Estado do Maranhão (com o subsídio do Tesouro), considerando todo o período do contrato, para que seja instado o Estado do Maranhão a devolver a parcela dos subsídios aportados, pela ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos, além de recomendar ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão que avalie inserir no seu planejamento a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo Escola Digna de 2015 até a presente data.

CONCLUSÃO

57. Com o objetivo de calcular o débito com a União relativo ao valor total embutido, no termo aditivo número 2 ao Contrato de Financiamento 12.2.1076.1, do subsídio do Tesouro Nacional, que representa a diferença entre a taxa de juros sem o subsídio do Tesouro e taxa cobrada ao Estado do Maranhão (com o subsídio do Tesouro), será proposto que o BNDES realize este cálculo para fins de abertura de processo de tomada de contas especial por não ser possível estabelecer, com os documentos constantes dos autos, o liame entre os recursos recebidos e as despesas efetivamente incorridas para a consecução dos fins propostos no ajuste.

58. Ainda será proposta recomendação para que o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão inclua em seu planejamento a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo Escola Digna de 2015 até a presente data.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

59. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 295/2021/CFFC-P, de 29/9/2021, pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle 163/2018, de 9/4/2018, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Hildo Rocha, propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução - TCU 215/2008;

b) determinar ao BNDES que calcule o valor total embutido, no termo aditivo número 2 ao Contrato de Financiamento 12.2.1076.1, do subsídio do Tesouro Nacional, que representa a diferença entre a taxa de juros sem o subsídio do Tesouro e taxa cobrada ao Estado do Maranhão (com o subsídio do Tesouro), durante todo o tempo do contrato, para levantar o débito do Estado do Maranhão para fins de abertura de tomada de contas especial – TCE, haja vista a não comprovação da regular aplicação dos recursos objeto da referida avença;

c) recomendar ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão que inclua em seu planejamento a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo Escola Digna de 2015 até a presente data;

d) informar ao Exmo. Sr. Deputado Paulo Pereira da Silva, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que o Tribunal determinou ao BNDES que

calcule o valor total embutido, no termo aditivo número 2 ao Contrato de Financiamento 12.2.1076.1, do subsídio do Tesouro Nacional, que representa a diferença entre a taxa de juros sem o subsídio do Tesouro e taxa cobrada ao Estado do Maranhão (com o subsídio do Tesouro), durante todo o tempo do contrato, para levantar o débito do Estado do Maranhão para fins de abertura de tomada de contas especial – TCE, por não ser possível estabelecer o liame entre os recursos recebidos e as despesas efetivamente incorridas para a consecução dos fins propostos no ajuste, além de recomendar ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão que inclua em seu planejamento a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo Escola Digna de 2015 até a presente data;

d) encaminhar as peças dos presentes autos ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, para as providências que entender cabíveis;

e) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Exmo. Sr. Deputado Paulo Pereira da Silva, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo ‘Comunicações’ do e-TCU; e;

f) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução – TCU 215/2008.”

2. A seguir, trago trecho da derradeira instrução da AudBancos, após análise dos comentários do BNDES (peças 646-648):

“MANIFESTAÇÃO DO GESTOR

8. Na peça 644 foi apresentada Nota Conjunta AS/SUP 03/2024, AF/SUP 07/2024 e AP/SUP 25/2024 com a avaliação do gestor por meio da qual foram levantadas considerações sobre o caso em exame, nos seguintes termos:

No que se refere especificamente à avaliação das consequências práticas da implementação da proposta de determinação do item 59, ‘b’, acima reproduzida, é importante registrar os seguintes pontos:

(a) As condições financeiras previstas no Contrato de Financiamento Mediante Abertura de Crédito nº 12.2.1076.1, firmado entre o BNDES e o Estado do Maranhão, espelham o disposto no Parágrafo Segundo do Art. 9º-N, da Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional (CMN), que estabelece que os encargos financeiros para os financiamentos do BNDES no escopo do Programa BNDES PROINVESTE foram fixados em Taxa de Juros de Longo Prazo acrescidos de 1,1% a.a. para as operações com garantia da União. Não houve alteração das condições financeiras contratualmente previstas, previamente estabelecidas pelo CMN no normativo regulamentador do Programa e refletidas nas Políticas Operacionais do BNDES.

(b) Neste sentido, a alteração da fonte de recursos de 2275 – FAT/BNDES para a fonte de recursos 1300 – Tesouro Nacional realizada pela Área Financeira do BNDES em 30/12/2014, nos termos informados anteriormente pelo BNDES ao TCU, não implicou alteração das condições financeiras aplicáveis ao contrato e do serviço da dívida a ser pago pelo Estado do Maranhão ao BNDES.

(c) A gestão das fontes de recursos do BNDES, incluída a fonte Tesouro Nacional, é realizada pelo BNDES em lógica de carteira, com a identificação das disponibilidades por fonte de recursos no momento dos desembolsos das operações ativas na carteira do banco.

(d) O Decreto nº 11.907/2024, de 30.01.2024, em seu artigo 35, inciso VI, estabelece: ‘Art. 35. À Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central dos Sistemas de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal, compete: VI- planejar, executar e avaliar, em articulação com os órgãos afins, nos aspectos orçamentário, financeiro e contábil, os financiamentos, as subvenções econômicas, as indenizações e as restituições relativas às Operações Oficiais de Crédito e aos Encargos Financeiros da União, os recursos sob a responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional destinados ao fomento de programas sociais e de atividades produtivas no País e no exterior’.

(e) Os impactos fiscais das operações do Tesouro Nacional com o BNDES são apurados de maneira consolidada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os dados sobre essa apuração são elaborados e publicados pela STN em boletim de periodicidade bimestral, disponível no seguinte endereço: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-subsidios-do-tesouro-nacional-no-ambito-do-psi-e-nos-emprestimos-ao-bndes/2024/16>

(f) Conforme disposto na página citada no item ‘e’ supra, tais informações são exigidas legalmente para o cumprimento das disposições do parágrafo 17 do art. 1º da Lei nº 12.096/ 2009, incluído pela Lei

13.132/2015, que estabelece: ‘§ 17. O Ministério da Fazenda publicará, até o último dia do mês subsequente a cada bimestre, na internet, os seguintes demonstrativos: I - do impacto fiscal das operações do Tesouro Nacional com o BNDES, juntamente com a metodologia de cálculo utilizada, considerando o custo de captação do Governo Federal e o valor devido pela União; II - dos valores inscritos em restos a pagar nas operações de equalização de taxa de juros, no último exercício financeiro e no acumulado total. ‘ (NR)’

(g) Vale mencionar, por fim, que os compromissos financeiros assumidos pelo BNDES nos contratos firmados entre BNDES e a União para formalização dos repasses de recursos da fonte Tesouro Nacional, incluída a restituição pelo BNDES à União dos valores aportados devidamente atualizados pelos índices aplicáveis, devem e têm sido cumpridos pelo banco independentemente do status de execução físico-financeira individualizada das operações integrantes da carteira do BNDES.

9. A partir das considerações trazidas pelo BNDES, não foram relatadas consequências práticas impeditivas à aplicação do item 59, ‘b’, e, dessa forma, entende-se que devem permanecer os termos do encaminhamento originalmente propostos ao BNDES na instrução preliminar.

10. Assim, a seguir reproduz-se a proposta originalmente sugerida na peça 638, com exceção do item (c), visto que o encaminhamento das peças ao TCE do Maranhão se mostra suficiente neste caso (peça 638, p. 9-10).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 295/2021/CFFC-P, de 29/9/2021, pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle 163/2018, de 9/4/2018, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Hildo Rocha, propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução - TCU 215/2008;

b) determinar ao BNDES que calcule o valor total embutido, no termo aditivo número 2 ao Contrato de Financiamento 12.2.1076.1, do subsídio do Tesouro Nacional, que representa a diferença entre a taxa de juros sem o subsídio do Tesouro e taxa cobrada ao Estado do Maranhão (com o subsídio do Tesouro), durante todo o tempo do contrato, para levantar o débito do Estado do Maranhão para fins de abertura de tomada de contas especial – TCE, haja vista a não comprovação da regular aplicação dos recursos objeto da referida avença;

c) informar ao Exmo. Sr. Deputado Paulo Pereira da Silva e ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que o Tribunal determinou ao BNDES que calcule o valor total embutido, no termo aditivo número 2 ao Contrato de Financiamento 12.2.1076.1, do subsídio do Tesouro Nacional, que representa a diferença entre a taxa de juros sem o subsídio do Tesouro e taxa cobrada ao Estado do Maranhão (com o subsídio do Tesouro), durante todo o tempo do contrato, para levantar o débito do Estado do Maranhão para fins de abertura de tomada de contas especial – TCE, por não ser possível estabelecer o liame entre os recursos recebidos e as despesas efetivamente incorridas para a consecução dos fins propostos no ajuste;

d) encaminhar cópia integral dos presentes autos ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, para as providências que entender cabíveis;

e) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Exmo. Sr. Deputado Paulo Pereira da Silva e ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo ‘Comunicações’ do e-TCU; e;

f) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso II, da Resolução – TCU 215/2008.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), nos termos do Ofício 295/2021/CFFC-P, de 29/9/2021, encaminhado pelo Deputado Federal Áureo Ribeiro, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com supedâneo no art. 71 da Constituição Federal.

2. A SCN requereu a realização de *“ato de fiscalização e controle sobre o termo aditivo número 2 ao Contrato de Financiamento 12.2.1076.1, celebrado entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e o Estado do Maranhão para financiamento do programa Fundo Escola Digna”*. O objetivo da fiscalização seria *“atestar a correta e regular aplicação dos recursos do Banco que são subsidiados pelo Tesouro Nacional e de prevenir a ocorrência de desvios no emprego dos recursos do erário público federal”* (peças 3-4).

3. Por meio do despacho à peça 13, conheci da SCN e autorizei a realização de diligências a fim de identificar se o referido contrato de financiamento envolveu, de alguma forma, a concessão de subsídios federais, o que atrairia a competência desta Corte de Contas, e obter informações sobre a execução do programa Fundo Escola Digna no Estado do Maranhão.

4. A análise dessas diligências demonstrou que o BNDES teria transferido o valor de R\$ 210 milhões, no exercício de 2016, ao Fundo Escola Digna. No entanto, não foram obtidas informações completas acerca da aplicação dos recursos federais. Com isso, por meio do Acórdão 573/2023-Plenário (peça 141), o Tribunal prorrogou o prazo para atendimento da SCN e determinou a realização de diligências ao Estado do Maranhão e ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, a fim de reunir informações que pudessem demonstrar a aplicação dos recursos oriundos do BNDES no âmbito do contrato de financiamento em questão.

5. Destacou-se, naquela ocasião, que os recursos oriundos de operações de crédito entre o BNDES e os estados da Federação se sujeitam ao controle externo exercido pelo TCU quando restar comprovado que as operações contemplam subsídios implícitos ou explícitos do Tesouro Nacional, o que foi confirmado no presente caso.

6. Posteriormente, o Tribunal expediu o Acórdão 648/2024-Plenário (peça 189), por meio do qual foi concedido prazo para que o Estado do Maranhão atendesse às diligências efetuadas pela unidade especializada.

7. As respostas obtidas foram analisadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), conforme instrução à peça 638, encaminhada ao BNDES para manifestações acerca das consequências práticas da implementação de proposta de determinação constante do item 59, “b”, daquela instrução, nos seguintes termos:

“b) determinar ao BNDES que calcule o valor total embutido, no termo aditivo número 2 ao Contrato de Financiamento 12.2.1076.1, do subsídio do Tesouro Nacional, que representa a diferença entre a taxa de juros sem o subsídio do Tesouro e taxa cobrada ao Estado do Maranhão (com o subsídio do Tesouro), durante todo o tempo do contrato, para levantar o débito do Estado do Maranhão para fins de abertura de tomada de contas especial – TCE, haja vista a não comprovação da regular aplicação dos recursos objeto da referida avença;”

8. Essa proposta foi motivada pela constatação de que os documentos enviados pelo Estado do Maranhão não comprovariam a regular aplicação dos recursos recebidos do BNDES, por não serem

aptos a “*demonstrar o nexo de causalidade financeiro, ou seja, o liame entre os recursos recebidos e as despesas efetivamente incorridas para a consecução dos fins propostos no ajuste*” (peça 646, p. 8).

9. Diante da ausência de consequências práticas impeditivas à proposta de determinação, conforme se depreendeu da manifestação do BNDES, a unidade especializada produziu a instrução de mérito, mantendo os termos do encaminhamento. Além disso, propôs a expedição de comunicações à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados sobre os resultados das análises empreendidas nestes autos e ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (peça 646).

10. Com as devidas vênias por divergir da unidade especializada quanto à proposta de medida preliminar, entendo que cabe tratamento diverso ao caso em exame, conforme passo a expor.

11. Conforme a jurisprudência desta Corte, os recursos dos contratos de financiamento dos entes federativos com o BNDES incorporam-se ao erário do ente beneficiado, cabendo ao Tribunal de Contas Estadual (TCE) ou ao Tribunal de Contas Municipal (TCM), conforme o caso, a fiscalização da sua execução, salvo quando houver subsídios do Tesouro Nacional (Acórdãos 1.526/2009, 641/2010, 1.516/2011, 1.794/2011, 189/2014, 2.843/2014, 1.830/2017, todos do Plenário).

12. Em instrução à peça 139, a unidade especializada aduziu que o financiamento para aporte de recursos no Fundo Escola Digna – instituído pela Lei Estadual 10.307/2015, com o objetivo de promover ações destinadas à melhoria, ampliação e modernização da infraestrutura educacional do Estado, bem como da qualidade do ensino – foi aprovado pelo BNDES em 11/12/2015 e 10/5/2016, perfazendo um valor de R\$ 210 milhões.

13. Em 15/4/2016, foi celebrado o Termo Aditivo 2 ao Contrato de Financiamento para estabelecer salvaguardas contratuais necessárias, a fim de impedir a transferência dos eventuais recursos aportados para o orçamento global do Estado ou para outro ente direta ou indiretamente por ele controlado (peça 139, p. 4).

14. O BNDES informou que a comprovação dos investimentos do Estado do Maranhão no Fundo Escola Digna foi realizada por meio da atestação da transferência financeira para a conta do referido fundo. Restou comprovado que as transferências dos recursos da conta corrente exclusiva do financiamento para a conta corrente do Fundo Escola Digna foram realizadas em três parcelas: R\$ 100 milhões em 28/4/2016, R\$ 80 milhões em 17/5/2016 e R\$ 30 milhões em 30/5/2016.

15. Além disso, o banco informou que o fundo recebeu doação, em 27/2/2020, da Vale S.A, no valor de R\$ 7,5 milhões, tendo sido comprovado o dispêndio de R\$ 226,5 milhões em despesas de capital na área de educação, restando, na conta do fundo, aproximadamente R\$ 20 milhões, decorrentes de rendimentos financeiros auferidos (peça 139, p. 5-6).

16. A fonte utilizada pelo BNDES para concessão do financiamento foram recursos oriundos do Tesouro Nacional. Assim, de fato, o Tribunal tem competência para fiscalizar o contrato em questão, pois contou com subsídio implícito da União (subsídio creditício), decorrente da diferença entre a taxa de captação desses recursos pelo Tesouro no mercado, que seria, na média, a Selic, e aquela que o BNDES remunera o Tesouro (à época, TJLP).

17. No entanto, com o termo aditivo 2 ao Contrato de Financiamento 12.2.1076.1, de 15/4/2016, não foi realizada a segregação dos recursos próprios do Fundo Escola Digna dos recursos do financiamento concedido pelo BNDES ao Estado do Maranhão para despesas de capital na área de educação, o que dificulta a verificação da consecução dos objetivos declarados pelo Estado no âmbito do programa e da regular aplicação dos recursos federais.

18. Verificou-se a impossibilidade fática de o TCU fiscalizar diretamente os recursos do financiamento concedido pelo BNDES ao Estado do Maranhão, em razão da ausência de segregação dos recursos do Fundo Escola Digna e do fato de que o BNDES não acompanhou a execução físico-financeira do programa. Considerando tal situação e a necessidade de atender à Solicitação do

Congresso Nacional, foram encaminhadas diligências para que o próprio Estado do Maranhão e o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão enviassem documentação hábil a comprovar a correta aplicação dos recursos (peça 180, p. 3).

19. O Tribunal de Contas do Estado do Maranhão manifestou-se, por meio do Despacho nº 20/2023/NUFIS2, datado de 20/9/2023 (peça 179), no sentido de que não realizou análise específica sobre a aplicação dos recursos pelo Estado do Maranhão, no âmbito do contrato de financiamento em análise.

20. O Estado do Maranhão encaminhou documentação relativa às prestações de contas anuais do Fundo Escola Digna, nas quais constam diversas movimentações dos recursos e informações acerca das obras de construção de escolas. Porém, tais informações não estão completas e organizadas de forma a possibilitar a associação entre as escolas mencionadas nas prestações de contas e os projetos encaminhados. Com isso, não é possível inferir, com os documentos enviados, a regular aplicação dos recursos recebidos pelo Governo do Estado do Maranhão.

21. Por outro lado, o BNDES informou que, até a data da confecção da resposta à diligência (23/8/2024), o ente federado estava adimplente com as obrigações financeiras do contrato de financiamento em exame (peça 637).

22. Em instrução de mérito (638), a unidade especializada recorda que os recursos empregados no programa Fundo Escola Digna concedidos pelo BNDES ao Estado do Maranhão estão vinculados ao *funding* Tesouro Nacional e recebem subsídio implícito do Tesouro. Embora o ente federativo se encontre adimplente com as suas obrigações financeiras, não há como comprovar a aplicação dos recursos no objeto do contrato. Assim, concluiu-se que o ente deve devolver à União os recursos recebidos relativos ao subsídio implícito do Tesouro Nacional, os quais deveriam ser calculados pelo BNDES.

23. Nos comentários do BNDES sobre a proposta de determinação (peça 644), não houve qualquer argumentação contrária, mas registrou-se a competência da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para efetuar o cálculo dos impactos fiscais das operações do Tesouro Nacional com o banco de maneira consolidada.

24. De fato, conforme a metodologia utilizada pela STN para estimar os subsídios creditícios associados às operações entre o Tesouro Nacional e o BNDES¹, o cálculo é realizado considerando o volume total de recursos do Tesouro disponibilizados como *funding* para os empréstimos concedidos pelo banco. O benefício creditício consiste na diferença entre o saldo devedor projetado pelo custo de oportunidade do Tesouro Nacional e o saldo devedor efetivo do BNDES ao final do ano, considerando-se todo o volume de recursos aportados pelo Tesouro ao banco.

25. Dessa forma, considero desarrazoado determinar ao BNDES que efetue o cálculo do subsídio creditício vinculado a essa operação específica, que se insere no bojo de uma linha de crédito do banco que abarca cerca de 400 empreendimentos (peça 136, p. 4), envolvendo o volume total de R\$ 5,6 bilhões (peça 136, p. 5). Questiono até se seria possível realizar esse cálculo para um contrato de financiamento específico, como o caso concreto destes autos.

26. Ademais, a competência normativa para a apuração dos subsídios é do Ministério da Fazenda, conforme o art. 1º, § 17, da Lei 12.096/2009, transcrito a seguir:

¹ https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:25805 e <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/subsidios/manual-tecnico-dos-beneficios-financeiros-e-crediticios-mtbfc-1/manual-tecnico-dos-beneficios-financeiros-e-crediticios-mtbfc-2013-versao-janeiro-2024.pdf>

“§ 17. O Ministério da Fazenda publicará, até o último dia do mês subsequente a cada bimestre, na internet, os seguintes demonstrativos:

I - do impacto fiscal das operações do Tesouro Nacional com o BNDES, juntamente com a metodologia de cálculo utilizada, considerando o custo de captação do Governo Federal e o valor devido pela União;”
(grifei)

27. Desse modo, em que pese a incompletude das informações obtidas nas diligências e a ausência de comprovação da aplicação regular dos recursos disponibilizados pelo BNDES ao Estado do Maranhão nessa linha de crédito, não vislumbro a ocorrência de dano ao erário ou a materialização, neste momento, de irregularidade que exija a atuação do TCU.

28. Para maior clareza acerca da presença dos requisitos para instauração de tomada de contas especial, seria necessária a realização de auditoria para examinar com profundidade toda a documentação e a execução financeira do Fundo Escola Digna. No entanto, recorro que o referido fundo recebeu recursos de outras fontes, além do financiamento do BNDES, o que dificulta a vinculação entre os dispêndios e os produtos entregues com base nos recursos oriundos do banco.

29. Além disso, o Estado do Maranhão tem cumprido as obrigações contratuais e financeiras com o banco, de modo que não me parece adequado exigir a devolução dos subsídios creditícios envolvidos na operação, cuja apuração, frise-se, não é de competência do BNDES e não é realizada com esse nível de detalhamento pela STN.

30. Por fim, é importante ressaltar que os financiamentos foram concedidos em 2016, ou seja, há nove anos, de modo que a eventual abertura de tomada de contas especial poderia ser infrutífera para apurar os fatos e identificar as responsabilidades para fins de ressarcimento da União.

31. Destarte, considerando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, cabe apenas informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados sobre os resultados das apurações empreendidas e arquivar os presentes autos.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de fevereiro de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 449/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 040.857/2021-2
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos)
8. Representação legal: Maritisa Mara Gambirasi Carcinoni, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (Ofício 295/2021/CFFC-P, de 29/9/2021), por meio da qual se requer a realização de fiscalização e controle sobre o termo aditivo número 2 ao Contrato de Financiamento 12.2.1076.1, celebrado entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e o Estado do Maranhão para financiamento do programa Fundo Escola Digna.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 1º, inciso II, 169, inciso V, e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, 3º, inciso I, 4º, inciso I, alínea "b", 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, em:

- 9.1. conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional;
- 9.2. informar ao Sr. Deputado Paulo Pereira da Silva e ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que, com as informações obtidas na fiscalização, não foi possível estabelecer o liame entre os recursos da operação de crédito contratada pelo Estado do Maranhão junto ao BNDES e as despesas efetivamente incorridas no âmbito do programa Fundo Escola Digna;
- 9.3. comunicar esta decisão ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão;
- 9.4. considerar a solicitação, integralmente, atendida; e
- 9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 6/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/2/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0449-06/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

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