



PROCESSO : 59.452-0/2021 (AUTOS DIGITAIS)

N.

ASSUNTO : LEVANTAMENTO

**INTERESSAD : SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E 7
O PREFEITURAS MUNICIPAIS**

RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTÔNIO MALUF

PARECER Nº 1.247/2022

LEVANTAMENTO. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E 7 PREFEITURAS MUNICIPAIS. FISCALIZAÇÃO CONTÍNUA E REMOTA DA APLICAÇÃO DE RECURSOS POR MEIO DO SISTEMA INFORMATIZADO DE AUDITORIA EM PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO – SINAPSE. MANIFESTAÇÃO PELO ACATAMENTO DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO DA SECEX DE EDUCAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA E, APÓS, PELO ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Levantamento**¹, realizado pela então Secex de Educação e Segurança Pública, para apresentação do método de trabalho de fiscalização remota e regular dos recursos de Educação, denominado de projeto Sinapse (Sistema Informatizado de Auditoria em Programas de Educação) e os primeiros resultados alcançados pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, relativos ao ciclo de agosto de 2021 a fevereiro de 2022.

2. A iniciativa de desenvolvimento do Sinapse foi da Secretaria de Controle Externo de Educação do Tribunal de Contas da União – SecexEducação/TCU, no intuito de alcançar todos os tribunais de contas brasileiro.

3. O sistema insere-se no escopo de atuação da Rede Integrar, que é uma rede colaborativa, formada pelos Tribunais de Contas do Brasil, por meio do Acordo de Cooperação Técnica entabulado entre IRB, ATRICON, TCU e Tribunais de Contas

¹ Doc. Digital nº 103954/2022.



aderentes, com o objetivo de estabelecer cooperação técnica para fiscalização e aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas públicas descentralizadas no Brasil.

4. A **SECEX de Educação e Segurança Pública**, à época, esclareceu que o método consiste na fiscalização contínua e remota da aplicação de recursos de Educação, com foco inicial na Educação Básica e em políticas públicas de execução descentralizada, abordando, gradativamente, as dimensões de regularidade, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e transparência, de forma a garantir que os recursos públicos sejam corretamente utilizados.

5. Conforme consta nos autos, o primeiro ciclo do Sinapse focou na fiscalização de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - Fundeb, nas redes estadual e municipais, tendo sido desenvolvidas e implementadas as seguintes trilhas de auditoria: **a)** Servidor falecido recebendo remuneração com recursos do FUNDEB; **b)** Titularidade indevida da Conta Única e Específica vinculada ao Fundeb; **c)** Inadequação da formação docente – disciplinas de Português e Matemática nos anos finais do Ensino Fundamental; e **d)** Créditos estranhos ao Fundeb realizados na Conta Única e Específica vinculada ao Fundo.

6. Ao final da pesquisa e colheita de informações, fora demonstrado os resultados apurados com relação aos entes municipais selecionados, os quais deram início às providências indicadas pelo Controle Externo, inclusive o município de Cláudia que não encaminhou os esclarecimentos solicitados. Além disso, a Secex verificou 371 indícios no sistema que serão analisados no momento oportuno, por não fazerem parte da amostra desse primeiro ciclo.

7. Sobre os ganhos advindos da utilização da metodologia do Sinapse, destacaram-se: **a)** atuação em rede para otimizar a fiscalização de políticas públicas descentralizadas de grande materialidade, importância social e dispersas em grande número de unidades jurisdicionadas; **b)** aumento da expectativa de controle sobre a aplicação de recursos públicos em Educação; e **c)** atuação preventiva e de caráter pedagógico, com objetivo principal de evitar novas ocorrências de mesma natureza.



8. Por esta razão, novos ciclos poderão ser priorizados a partir do Plano de Trabalho de 2022, como forma de auxiliar as unidades fiscalizadas no controle dos recursos da Educação.

9. Diante dos dados colhidos, a SECEX de Educação e Segurança Pública apresentou a seguinte **proposta de encaminhamento**:

Ante o exposto, em conformidade com o artigo 148, §2º, IV, e §7º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Resolução nº. 14/2007) e com o item 7.6 e Anexo I, “2”, da Orientação Normativa n.º 10/2019, considerando que não há necessidade de citação, submete-se o presente relatório conclusivo ao Relator com a seguinte proposta de encaminhamento:

a) Dar conhecimento à Secretaria-Geral de Controle Externo e demais Secretarias de Controle Externo generalistas deste Tribunal do teor do presente relatório, com o intuito de orientar e fomentar a utilização do Sistema Informatizado de Auditoria em Programas de Educação (Sinapse) no acompanhamento simultâneo dos recursos da Educação nas diversas unidades jurisdicionadas de competência deste Tribunal;

b) Determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que o Projeto Sinapse seja consignado no Plano Anual de Atividades das Secretarias de Controle Externo generalistas deste Tribunal;

c) Dar conhecimento do teor do relatório às unidades jurisdicionadas Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso – Seduc/MT, Prefeitura Municipal de Barra do Garças – MT, Prefeitura Municipal de Cláudia – MT, Prefeitura Municipal de Paranatinga – MT, Prefeitura Municipal de Poconé – MT, Prefeitura Municipal de Sapezal – MT, Prefeitura Municipal de Tangará da Serra – MT, recomendando-as a elaboração de plano de ação que contemple: **a)** levantamento dos docentes que não possuem curso superior completo nas disciplinas que lecionam ou sem complementação pedagógica para o ensino das disciplinas que lecionam, contendo, no mínimo, nome do docente, formação, disciplinas que leciona, escolas e turmas; e **b)** medidas a serem adotadas para regularização das ocorrências, com prazos e responsáveis definidos.

10. Vieram os autos para análise ministerial.

11. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO



12. Conforme o modelo de fiscalização implementado pela Resolução Normativa nº 05/2016, posteriormente alterado pelas Resoluções Normativas nº 15/2016 e nº 9/2017, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso possui como um dos **instrumentos de fiscalização, o Levantamento**, previsto no art. 148, II, do RITCE/MT, veja-se:

Art. 148. O Tribunal, no exercício de suas atribuições, poderá realizar fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, mediante os seguintes instrumentos:

- I.** Auditorias;
- II. Levantamentos;**
- III.** Inspeções;
- IV.** Acompanhamentos;
- V.** Monitoramentos. (grifou-se)

13. Como preceitua o § 2º do art. 148 do RITCE/MT, o levantamento pode ser utilizado como instrumento para várias finalidades, a saber:

Art. 148.

(...)

§ 2º. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

- I.** Conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes Estaduais e Municipais, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;
- II.** Identificar objetos e instrumentos de fiscalização;
- III.** Avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.
- IV.** Promover diagnósticos com a finalidade de identificar fragilidades, determinar a adoção de medidas corretivas e/ou propor melhorias na unidade gestora fiscalizada. (grifou-se)

14. Importa ressaltar que em razão da sua **natureza meramente instrumental**, os resultados colhidos possuem a finalidade de identificar fragilidades, determinar a adoção de medidas corretivas e/ou propor melhorias nas unidades gestoras fiscalizadas².

2. Resolução Normativa n. 9/2017 - TP.



15. Assim, o art. 148, § 7º, do RITCE/MT, dispôs sobre a possibilidade de o relatório técnico de levantamento conter proposta de **determinações ou recomendações**, que serão submetidas à deliberação do Tribunal Pleno ou das Câmaras³.

16. Em tal contexto, foi instaurado o presente processo de Levantamento com o objetivo de fiscalizar contínua e remotamente a aplicação de recursos da educação por meio do sistema SINAPSE, com foco inicial na Educação Básica e em políticas públicas de execução descentralizada, abordando, gradativamente, as dimensões de regularidade, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e transparência, de forma a garantir que os recursos públicos sejam corretamente utilizados.

17. O projeto priorizou, inicialmente, a fiscalização de recursos do Fundeb, que no exercício de 2021, alcançou o montante de cerca de R\$ 220 bilhões. Assim, o sistema baseou-se na identificação de indícios de irregularidades por meio da análise de dados, tendo sido definidas as tipologias e a aplicação de trilhas de auditoria nas bases de dados do LabContas do TCU.

18. Após a detecção, os indícios ficaram à disposição das equipes de fiscalização dos tribunais de contas para encaminhamento aos gestores estaduais e municipais de educação, exclusivamente pelo sistema, para a apresentação de esclarecimentos e justificativas. Tais indícios foram acompanhados por um conjunto de procedimentos de apuração sugeridos, consistentes na descrição de ações a serem adotadas para sanar as ocorrências apontadas.

19. Conforme esclarece o relatório de levantamento, o sistema **“SINAPSE”** foi criado com o objetivo principal de fiscalizar de forma remota e regular os recursos da Educação, cujo método contempla trilhas de auditoria, baseadas em tipologias de irregularidades, aplicadas em um conjunto de base de dados com a finalidade de encontrar possíveis inconsistências chamadas de indícios.

3. **RITCE/MT - Art. 148. (...) § 7º.** Os relatórios técnicos de levantamento poderão conter proposta de determinações ou recomendações para implementação ou aprimoramento dos controles internos, das ações governamentais ou das práticas de gestão da organização fiscalizada, sendo submetidos, neste caso, à deliberação do Tribunal Pleno ou das Câmaras, nos termos deste Regimento.



20. Para o primeiro ciclo, constante da análise inicial, foram desenvolvidas e implementadas trilhas de auditoria decorrentes das seguintes tipologias:

- 1)** Servidor falecido recebendo remuneração com recursos do Fundeb;
- 2)** Titularidade indevida da Conta Única e Específica vinculada ao Fundeb;
- 3)** Inadequação da formação docente – disciplinas de Português e Matemática nos anos finais do Ensino Fundamental; e
- 4)** Créditos estranhos ao Fundeb realizados na Conta Única e Específica vinculada ao Fundo.

21. O primeiro ciclo selecionou, com fundamento em critério de materialidade, 7 unidades fiscalizadas pelo TCE/MT para envio dos indícios: **a)** Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso – Seduc/MT; **b)** Prefeitura de Barra do Garças – MT; **c)** Prefeitura de Cláudia – MT; **d)** Prefeitura de Paranatinga – MT; **e)** Prefeitura de Poconé – MT; **f)** Prefeitura de Sapezal – MT; e **g)** Prefeitura de Tangará da Serra – MT.

22. No quadro a seguir, apresentado no **Relatório de levantamento**, verifica-se os indícios analisados no primeiro ciclo, de acordo com a tipologia e a unidade fiscalizada. Veja-se⁴:

4 Doc. digital nº 103954/2022, fl. 4.



Unidade Jurisdicionada	Servidor falecido	Titularidade indevida da conta única	Inadequação da formação docente	Créditos estranhos ao Fundeb na conta única
Seduc/MT	19	1	80	1
Prefeitura Municipal de Barra do Garças – MT	1	1	9	0
Prefeitura Municipal de Cláudia – MT	1	1	0	1
Prefeitura Municipal de Paranatinga – MT	3	1	5	1
Prefeitura Municipal de Poconé – MT	4	0	1	0
Prefeitura Municipal de Sapezal – MT	2	1	3	1
Prefeitura Municipal de Tangará da Serra – MT	6	0	4	1
TOTAL	36	5	102	5

23. A tipologia descrita no **item 1 – Servidor falecido recebendo remuneração com recursos do FUNDEB após a data do óbito**, identifica os entes federativos que nas informações prestadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), incluem pagamento de remuneração a servidores com registro de falecimento.

24. Os indícios identificaram, além do Ente Federativo responsável, nome, CPF, data de falecimento, cargo e lotação do profissional de educação e a relação dos pagamentos declarados, discriminadas por data e valor.

25. Por ser expressamente vedado o uso de recursos do FUNDEB para pagamento de pensões e aposentadorias, consoante art. 212, § 7º da CF/88, não poderia haver realização de despesas com inativos e pensionistas pagas com recursos do FUNDEB, uma vez que estas não integram o rol de despesas consideradas de manutenção e desenvolvimento da educação (artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96).

26. Assim sendo, consoante exposto no quadro anterior, todos os entes federativos apresentaram tal irregularidade.



Unidade Jurisdicionada	Servidor falecido
Seduc/MT	19
Prefeitura Municipal de Barra do Garças – MT	1
Prefeitura Municipal de Cláudia – MT	1
Prefeitura Municipal de Paranatinga – MT	3
Prefeitura Municipal de Poconé – MT	4
Prefeitura Municipal de Sapezal – MT	2
Prefeitura Municipal de Tangará da Serra – MT	6

27. A tipologia descrita no **item 2**, por seu turno, trata da **“Titularidade indevida da conta única”**. Isto porque, de acordo com o disposto no artigo 69, § 5º, da Lei nº 9.394/1996, os recursos do FUNDEB serão repassados automaticamente, para contas únicas e específicas dos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais, instituídas para esse fim, e nelas serão executados, vedada a transferência para outras contas.

28. A conta corrente única e específica vinculada ao FUNDEB, de qualquer ente federativo, deve ser da titularidade do órgão responsável pela Educação, normalmente, da Secretaria Estadual e Secretaria Municipal de educação, no âmbito dos municípios.

29. Ocorre que, com exceção da Prefeitura de Tangará da Serra⁵, todos os entes selecionados apresentaram alguma inconsistência na adequação da titularidade da conta, tendo sido necessária à sugestão de procedimento a ser adotado para correção do indício.

30. No que tange ao **item 3** do quadro acima, **“Inadequação da formação docente”**, a tipologia consiste na verificação da adequação da formação docente dos professores das disciplinas de Português e Matemática dos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano) nas escolas públicas das redes estaduais e municipais, a partir dos dados do Censo Escolar da Educação Básica fornecidos pelo INEP.

⁵ Doc. digital nº 103954/2022, fl. 4.



31. Os indícios identificaram o número de docências nas disciplinas de português e matemática cuja formação dos professores esteja classificada na categoria 5 (docente não possui curso de nível superior completo), com identificação da escola e do Ente Federativo responsável.

32. No caso concreto, ao considerar que os docentes atuantes na educação básica, especialmente a partir do 6º ano do ensino fundamental, devem possuir formação de nível superior em curso de licenciatura plena, em atenção ao art. 62 da Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica – LDB, vislumbra-se a ocorrência da irregularidade em todos entes fiscalizados, à exceção do município de Cláudia.

Unidade Jurisdicionada	Servidor falecido	Titularidade indevida da conta única	Inadequação da formação docente
Seduc/MT	19	1	80
Prefeitura Municipal de Barra do Garças – MT	1	1	9
Prefeitura Municipal de Cláudia – MT	1	1	0
Prefeitura Municipal de Paranatinga – MT	3	1	5
Prefeitura Municipal de Poconé – MT	4	0	1
Prefeitura Municipal de Sapezal – MT	2	1	3
Prefeitura Municipal de Tangará da Serra – MT	6	0	4
TOTAL	36	5	102

33. Por fim, o **item 4 – Créditos estranhos ao FUNDEB realizados na Conta Única e Específica vinculada ao Fundo**, a tipologia identificou os entes federativos cujas contas correntes únicas e específicas vinculadas ao FUNDEB possuam créditos estranhos ao Fundo.

34. De acordo com a legislação vigente, todos os recursos do FUNDEB, relativos a cada um dos Entes, devem creditados exclusivamente e diretamente nas respectivas contas únicas e específicas. Nessas contas podem ser creditados apenas valores relativos a recursos do Fundo, sendo inapropriados os créditos de outras origens ou



para outras finalidades (Acórdão - TCU 794/2021 – Plenário – relator: Ministro Augusto Nardes).

35. Assim sendo, na avaliação em voga, identifica-se que dos 7 fiscalizados, apenas 2 observaram o regramento vigente, tendo os demais incorrido na irregularidade, vez que foram verificados recursos estranhos ao FUNDEB na conta única e específica do fundo.

36. Considerando o exposto nos autos, os resultados apresentados no levantamento apontaram um resumo dos indícios por fiscalizado. Veja-se⁶:

Tabela 2. Resumo dos indícios encaminhados à SEDUC-MT

Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso – Seduc/MT	Total encaminhado	Em Monitoramento	Arquivado
Servidor falecido	19	19	0
Titularidade indevida da conta única	1	1	0
Inadequação da formação docente	80	80	0
Créditos estranhos ao Fundeb na conta única	1	0	1

Tabela 3. Resumo dos indícios encaminhados à Prefeitura Municipal de Barra do Garças

Prefeitura Municipal de Barra do Garças – MT	Total encaminhado	Em Monitoramento	Arquivado
Servidor falecido	1	0	1
Titularidade indevida da conta única	1	1	0
Inadequação da formação docente	9	9	0
Créditos estranhos ao Fundeb na conta única	0	0	0

6 Doc. digital nº 103954/2022, fls. 38/40.



Tabela 4. Resumo dos indícios encaminhados à Prefeitura Municipal Cláudia

Prefeitura Municipal de Cláudia – MT	Total encaminhado	Encaminhado à UJ sem tratamento	Esclarecimento em elaboração
Servidor falecido	1	0	1
Titularidade indevida da conta única	1	0	1
Inadequação da formação docente	0	0	0
Créditos estranhos ao Fundeb na conta única	1	1	0

Tabela 5. Resumo dos indícios encaminhados à Prefeitura Municipal de Paranatinga

Prefeitura Municipal de Paranatinga – MT	Total encaminhado	Em Monitoramento	Arquivado
Servidor falecido	3	3	0
Titularidade indevida da conta única	1	1	0
Inadequação da formação docente	5	5	0
Créditos estranhos ao Fundeb na conta única	1	0	1

Tabela 6. Resumo dos indícios encaminhados à Prefeitura Municipal de Poconé

Prefeitura Municipal de Poconé – MT	Total encaminhado	Em Monitoramento	Arquivado
Servidor falecido	4	0	4
Titularidade indevida da conta única	0	0	0
Inadequação da formação docente	1	1	0
Créditos estranhos ao Fundeb na conta única	0	0	0

Tabela 7. Resumo dos indícios encaminhados à Prefeitura Municipal de Sapezal

Prefeitura Municipal de Sapezal – MT	Total encaminhado	Em Monitoramento	Arquivado
Servidor falecido	2	2	0
Titularidade indevida da conta única	1	0	1
Inadequação da formação docente	3	3	0
Créditos estranhos ao Fundeb na conta única	1	0	1



Tabela 8. Resumo dos indícios encaminhados à Prefeitura Municipal de Tangará da Serra

Prefeitura Municipal de Tangará da Serra – MT	Total encaminhado	Em Monitoramento	Arquivado
Servidor falecido	6	4	2
Titularidade indevida da conta única	0	0	0
Inadequação da formação docente	4	4	0
Créditos estranhos ao Fundeb na conta única	1	0	1

37. Apesar dos números levarem a uma aparência de inúmeras irregularidades, observa-se que todas as unidades selecionadas, mesmo a Prefeitura de Cláudia, a qual não encaminhou os esclarecimentos até o fechamento do relatório, participaram ativamente da fiscalização e deram início às providências indicadas.

38. Não obstante, tem-se, ainda, 371 indícios identificados no sistema, os quais não foram encaminhados às respectivas Prefeituras por não fazer parte da amostra do primeiro ciclo, o que acende o alerta para a necessidade de tomada de atitudes com relação ao tema.

39. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas** opina pelo acatamento da sugestão da proposta de encaminhamento da Equipe Técnica e encaminhe, para conhecimento, o relatório deste levantamento à Secretaria de Estado de Educação (Seduc/MT) e a todas as Prefeituras Municipais, e, ainda, **recomende**, nos termos do art. 148, §7º, RITCE/MT c/c art. 22, §1º, LOTCE/MT, que:

a) sejam aperfeiçoados os sistemas internos das secretarias municipais e estadual de educação, de modo a controlarem, de forma centralizada, continuamente, a aplicação dos recursos da Educação; e

b) implementem ações efetivas para concretização das políticas públicas de execução da educação, de forma a garantir que os recursos públicos sejam corretamente utilizados, atendendo os princípios da regularidade, economicidade, eficiência e transparência.



40. Após, considerando a natureza instrumental do presente instrumento, bem como que, por ora, o objetivo do levantamento foi alcançado, opina pelo **arquivamento dos autos**, na medida em que as informações colhidas servirão de apoio para tomada de decisões pelas redes municipais e estadual de educação assim como para futuras fiscalizações.

3. CONCLUSÃO

41. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), em consonância com a Equipe Técnica, **manifesta:**

a) pelo **acatamento da proposta de encaminhamento** do relatório de levantamento da Secex de Educação e Segurança Pública (Doc. Digital nº 103954/2022), para que encaminhe o relatório de levantamento da “Execução do Projeto de Fiscalização Remota e Contínua de Recursos em Educação por meio do SINAPSE” à Secretaria de Estado de Educação (Seduc/MT) e a todas as prefeituras municipais;

b) pela **recomendação**, nos termos do art. 148, §7º, RITCE/MT c/c art. 22, §1º, LOTCE/MT, para que:

b.1) sejam aperfeiçoados os sistemas internos das secretarias municipais e estadual de educação, de modo a controlarem, de forma centralizada, continuamente, a aplicação dos recursos da Educação; e

b.2) implementem ações efetivas para concretização das políticas públicas de execução da educação, de forma a garantir que os recursos públicos sejam corretamente utilizados, atendendo os princípios da regularidade, economicidade, eficiência e transparência.



c) após, pelo **arquivamento dos autos**, tendo em vista que o objeto e a finalidade do presente levantamento foram devidamente cumpridos.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá/MT, 10 de maio de 2022.

(assinatura digital⁷)

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas

⁷ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n. 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT n. 09/2012.