TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Gabinete do Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello

PROCESSO:	02541/22
SUBCATEGORIA:	Levantamento
ASSUNTO:	Identificação de débitos com indícios de irregularidades nas contas únicas e específicas do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) dos 52 municípios de Rondônia
JURISDICIONADA:	Prefeitura Municipal de Alta Floresta do Oeste
INTERESSADOS:	Prefeitura Municipal de Alta Floresta do Oeste
	Prefeitura Municipal de Alto Alegre dos Parecis
	Prefeitura Municipal de Alto Paraíso
	Prefeitura Municipal de Alvorada do Oeste
	Prefeitura Municipal de Ariquemes
	Prefeitura Municipal de Buritis
	Prefeitura Municipal de Cabixi
	Prefeitura Municipal de Cacaulândia
	Prefeitura Municipal de Cacoal
	Prefeitura Municipal de Campo Novo de Rondônia
	Prefeitura Municipal de Candeias do Jamari
	Prefeitura Municipal de Castanheiras
	Prefeitura Municipal de Cerejeiras
	Prefeitura Municipal de Chupinguaia
	Prefeitura Municipal de Colorado do Oeste
	Prefeitura Municipal de Corumbiara
	Prefeitura Municipal de Costa Marques
	Prefeitura Municipal de Cujubim
	Prefeitura Municipal de Espigão do Oeste
	Prefeitura Municipal de Governador Jorge Teixeira
	Prefeitura Municipal de Guajará Mirim
	Prefeitura Municipal de Itapuã do Oeste
	Prefeitura Municipal de Jaru
	Prefeitura Municipal de Ji-Paraná
	Prefeitura Municipal de Machadinho do Oeste
	Prefeitura Municipal de Ministro Andreazza

	Prefeitura Municipal de Mirante da Serra
	Prefeitura Municipal de Monte Negro
	Prefeitura Municipal de Nova Brasilândia do Oeste
	Prefeitura Municipal de Nova Mamoré
	Prefeitura Municipal de Nova União
	Prefeitura Municipal de Novo Horizonte do Oeste
	Prefeitura Municipal de Ouro Preto do Oeste
	Prefeitura Municipal de Parecis
	Prefeitura Municipal de Pimenta Bueno
	Prefeitura Municipal de Pimenteiras do Oeste
	Prefeitura Municipal de Porto Velho
	Prefeitura Municipal de Presidente Médici
	Prefeitura Municipal de Primavera de Rondônia
	Prefeitura Municipal de Rio Crespo
	Prefeitura Municipal de Rolim de Moura
	Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Oeste
	Prefeitura Municipal de São Felipe do Oeste
	Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé
	Prefeitura Municipal de São Miguel do Guaporé
	Prefeitura Municipal de Seringueiras
	Prefeitura Municipal de Teixeiropólis
	Prefeitura Municipal de Theobroma
	Prefeitura Municipal de Urupá
	Prefeitura Municipal de Vale do Anari
	Prefeitura Municipal de Vale do Paraíso
	Prefeitura Municipal de Vilhena
RESPONSÁVEL:	Não se aplica
ADVOGADO:	Não se aplica
RELATOR:	Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello
GRUPO:	I
SESSÃO:	2ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 04 a 08 de março de 2024.
BENEFÍCIOS:	Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública. Aumentar a transparência da gestão. Qualitativo. Direto.

Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública. Aperfeiçoar a gestão de riscos e de controles internos. Qualitativo. Direto.

Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública. Aumentar a eficiência na estrutura, em procedimentos ou no exercício de competências e atribuições. Qualitativo. Direto.

AUDITORIA E INSPEÇÃO. LEVANTAMENTO. FUNDEB. LANÇAMENTO À DÉBITO. CONTA ÚNICA E ESPECÍFICA. TRANSFERÊNCIAS PARA CONTAS DE MESMA TITULARIDADE. SINAPSE.

1. Descumprimento de regras para disponibilização dos recursos do Fundeb em conta única e específica de titularidade do órgão responsável pela educação. Tratamento nos processos de contas de governo.

2. Transferências de recursos do Fundeb para contas de titularidade do próprio ente. Alertas para adoção de ações para mitigar ou eliminar os riscos inerentes ao comprometimento da rastreabilidade do recurso.

3. Declarar atingido o escopo do levantamento, pois demonstrada qual a visão geral sobre os débitos com indícios de irregularidades nas contas do Fundeb dos municípios de Rondônia.

4. Não resolvidas as situações-problema durante o monitoramento no Sinapse, deve haver tratamento dos fatos em processo de controle específico, sendo recomendável o uso de parâmetros de seletividade objetivos para a seleção dos casos que constituirão ações de controle.

5. Colaboração com vistas ao compartilhamento dos insumos com o Tribunal de Contas da União e os demais Tribunais de Contas do país, sobretudo com vistas ao aprimoramento das fiscalizações remotas promovidas mediante o Sinapse.

RELATÓRIO

1. Tratam os autos de levantamento com a finalidade de identificar os débitos com indícios de irregularidades realizados nas contas únicas e específicas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) dos 52 municípios do estado de Rondônia.

2. A ação de controle foi iniciada a partir de solicitação do Tribunal de Contas de União de colaboração deste Tribunal de Contas na produção de insumos com vistas a aperfeiçoar

as fiscalizações remotas promovidas mediante o Sinapse (Sistema Informatizado de Auditoria em Programas de Educação), antevendo-se o compartilhamento dos resultados desta atividade com os demais Tribunais de Contas do país, conforme expediente às págs. 1-2 do ID 1290107:

> A Sua Excelência o Senhor
>
> Conselheiro PAULO CURI NETO
>
> Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
>
> Porto Velho – RO
>
> Aviso nº 829 - GP/TCU
>
> Brasília, 15 de junho de 2022.
>
> Senhor Presidente,
>
> O Sistema Informatizado de Auditoria em Programas de Educação (Projeto Sinapse) é uma iniciativa do Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da sua Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), em conjunto com todos os tribunais de contas brasileiros.
>
> O Sinapse é uma aplicação web para realizar fiscalizações remotas e contínuas em programas de educação executados pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios. O objetivo é identificar indícios de irregularidades por meio do cruzamento e análise de dados, com a definição de tipologias e aplicação das respectivas trilhas de auditoria.
>
> Além do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), já estão integrados ao referido projeto os Tribunais de Contas dos Estados de Pernambuco (TCE-PE), Mato Grosso (TCE-MT), Amazonas (TCE-AM), Pará (TCE-PA), Piauí (TCE-PI), Bahia (TCE - BA), Minas Gerais (TCE-MG) e Mato Grosso do Sul (TCE-MS).
>
> Ressalto que a Equipe Sinapse/TCE-RO conduzirá ação de controle com o intuito de alertar aos gestores do Fundeb sobre a ocorrência de débitos nas contas bancárias únicas e especificas do referido Fundo em desconformidade com o que preceitua a legislação, em especial a Lei nº 14.113/2020[1].
>
> Assim, considerando a relevância da atuação da Equipe Sinapse/TCE-RO, informo que o produto deste trabalho será compartilhado com todos os tribunais de contas brasileiros e a Equipe Sinapse/TCU continuará à disposição para colaborar com o desenvolvimento de tão relevante atividade de fiscalização.
>
> Atenciosamente,
>
> (Assinado eletronicamente)
>
> ANA ARRAES
>
> Presidente

[1] Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.

3. No competente planejamento da estratégia global desta fiscalização, às págs. 11-16 do ID 1290107, a Unidade Técnica definiu que o levantamento seria o tipo de fiscalização apropriado para atender à demanda de colaboração.

4. Em paralelo, a Unidade Técnica ideou o atendimento a um segundo objetivo, de prestar orientações aos municípios rondonienses a partir das informações produzidas. Anoto, aliás, ser essa a justificativa para o levantamento abranger a coleta e a análise de dados sobre as movimentações financeiras dos 52 entes municipais.

5. Isso porque, mesmo estimando certo prejuízo à asseguração de informações (o que foi indicado como limitação inerente a esta ação de controle), a demarcação de um universo fiscalizado mais amplo possibilitaria a identificação e o tratamento das situações-problemas que se mostrassem mais comuns e, portanto, mais relevantes nessa escala regional.

6. Prosseguindo, a estratégia global da fiscalização destacou que o escopo deste trabalho não abrangeria a análise quanto: aos créditos (entradas) na conta única do Fundeb; aos débitos relativos à folha de pagamento dos profissionais da educação; à regularidade da aplicação dos recursos de acordo com as finalidades das Leis n. 14.113/2020 e n. 9.394/1996; à consistência da movimentação financeira dos recursos à luz dos valores aplicados no exercício; à verificação da aplicação mínima dos recursos de que trata o art. 212-A da Constituição e da Lei 14.113/2020.

7. Constou na estratégia de fiscalização, ainda, que seria "utilizado como base de informações a tabela de extratos bancários das contas correntes públicas do Banco do Brasil de março a junho de 2022, fornecida pelo Tribunal de Contas da União".

8. Postas essas premissas, a Unidade Técnica elaborou o relatório de ID 1470014, detalhando, na metodologia, que os dados dos extratos bancários foram examinados em conjunto com (i) as declarações prestadas pelos municípios quanto às instituições bancárias em que eram movimentados os recursos do Fundeb, cf. ID 1389062; e (ii) os esclarecimentos iniciais sobre os débitos com indícios de irregularidades nas contas do Fundeb, cf. ID 1389086. Como resultado, a Unidade Técnica produziu a planilha de ID 1426949, contendo avaliação sobre o *status* regular, ou não, de cada situação apreciada.

9. Na conclusão do relatório de ID 1470014 foi elaborada síntese das principais situações identificadas, acompanhada de sugestão quanto aos encaminhamentos:

> 3. CONCLUSÃO
>
> 61. Finalizados os trabalhos, passamos a descrever os principais resultados evidenciados neste relatório e, ao final, com fundamentos nos resultados apresentados, a proposta de encaminhamento.
>
> 62. Verificamos que os municípios de Buritis, Governador Jorge Teixeira, Rio Crespo, Rolim de Moura e Vale do Anari não cumprem as determinações legais e regulamentares, contidas no artigo 69, caput, e §5º, da Lei 9.394/1994; artigo 21º, da Lei 14.113/2020; e no artigo 2º, §1º, da Portaria FNDE nº 807/2022, no sentido de disponibilizar os recursos do Fundeb em conta única e específica de titularidade do órgão responsável pela educação.
>
> 63. Noutro norte, analisando a Portaria Conjunta FNDE/STN nº 3 de 29 de dezembro de 2022 (art. 5º) concluímos que os 52 municípios do Estado

Rondônia estão vedados de promover: (i) a movimentação financeira dos recursos por meios diversos da forma eletrônica; (ii) a realização de saques em espécie de qualquer valor; (iii) a realização de transferências a crédito de contas do próprio ente público ou para outras contas cujo CNPJ do titular possua natureza jurídica de Órgão Público do Poder Executivo Estadual, do Distrito Federal ou do Poder Executivo Municipal; e (iv) a realização de transferências por meio de ordem de pagamento quando destinada a pessoas jurídicas.

64. Após análise detalhada das 308 transações (débitos) com indícios de irregularidade, constatamos que 125 transações se referiam a transferências de recursos para contas de titularidade do próprio Ente, inviabilizando assim a devida identificação dos beneficiários e o detalhamento da finalidade da despesa (comprometendo a rastreabilidade do recurso), portanto, em desacordo com o art. 21 da Lei nº. 14.113/2020 e art. 5º da Portaria Conjunta FNDE/STN nº 03/2022.

65. Em função das situações identificadas, é necessário expedir alerta à Administração dos Poderes Executivos dos 52 municípios do Estado de Rondônia, sobre a possibilidade de aplicação de multa, nos termos do art. 55, II da Lei Complementar n. 154/1996, sem prejuízo de outras medidas cabíveis, caso não haja cumprimento da totalidade dos requisitos exigidos da Lei nº 14.113/2020 e da Portaria Conjunta FNDE/STN nº 03/2022, referente à movimentação dos recursos das contas únicas e específicas do Fundeb.

66. Quanto à irregularidade da titularidade da conta única e específica do Fundeb, deixamos de propor nestes autos a expedição de determinação, posto que a situação já foi objeto de tratamento nos autos das contas de governo do exercício de 2021 dos municípios de Buritis, Governador Jorge Teixeira, Rio Crespo, Rolim de Moura e Vale do Anari (processos n. 00781/22, 00805/22, 01232/22, 00775/22 e 00764/22), e está sendo objeto de monitoramento por meio do Sistema Sinapse na análise dos indícios da tipologia "Titularidade indevida da conta única e específica do Fundeb".

67. Por meio do presente levantamento, espera-se dar mais transparência as informações das movimentações bancárias, a fim de evitar a utilização dos recursos do Fundeb (e os rendimentos das aplicações financeiras) para finalidades ou objetos diversos daqueles autorizados pela legislação da conta única e específica do Fundeb. Além disso, busca-se melhorar o controle e rastreabilidade do saldo da conta única e específica do Fundeb; bem como aperfeiçoar os insumos necessários à construção de tipologias a serem incorporadas ao Sistema Informatizado de Auditoria de Programas de Educação – Sinapse.

68. Com isso, será ampliado o escopo do Sistema Sinapse, por meio da inclusão de tipologias (trilha de auditoria), relacionadas a identificação de débitos que não estejam exclusivamente relacionados à finalidade ou ao objeto a que a conta única e específica do Fundeb se refere.

69. Uma vantagem na utilização desse sistema, é a agilidade e tempestividade na análise de problemas detectados, o aumento da expectativa de controle sobre a aplicação de recursos públicos em Educação; e a atuação preventiva e de caráter pedagógico, com objetivo principal de evitar novas ocorrências de mesma natureza.

70. Além disso, de acordo com o fluxo de processo atual do Sinapse, nas situações em que os indícios não forem considerados resolvidos no sistema, poderão ser tratados por meio de processos de controle externo específicos (processo tradicional).

71. Por fim, considerando a solicitação de colaboração da equipe Sinapse /TCE-RO, feita pela então Presidente do Tribunal de Contas da União, Excelentíssima Ministra, Ana Arraes, por meio do Aviso nº 829 - GP/TCU (ID 1290107), visando o compartilhamento dos resultados do trabalho e da metodologia de análise com todos os Tribunais de Contas do país, propomos que o teor da deliberação que vier a ser proferida nestes autos seja encaminhado ao Tribunal de Contas da União, para que este, por meio de sua unidade especializada Secex-Educação, com o apoio da Coordenação do Projeto Sinapse, adote as providências para a intermediação do compartilhamento dos resultados do trabalho e auxílio às ações de disseminação da metodologia com os demais Tribunais de Contas.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

72. Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator José Euler Potyguara Pereira de Mello, com base no art. 25 da Resolução nº 268/2018/TCERO, propondo:

4.1. Considerar cumprido o escopo da presente fiscalização do tipo levantamento, realizado para identificar e caracterizar os débitos com indícios de irregularidades realizados na conta única e específica do Fundeb, nas Prefeituras dos 52 Municípios do Estado de Rondônia, à luz dos requisitos definidos na Lei nº 14.113/2020, Decreto nº 10.656/2021 e das Portarias FNDE nº 807/2022 e FNDE/STN nº 03/2022;

4.2. Alertar os Chefes do Poder Executivo dos Municípios, quando à obrigatoriedade do cumprimento da totalidade dos requisitos exigidos da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 e da Portaria Conjunta FNDE/STN nº 03, de 29 de dezembro de 2022, referente à movimentação dos recursos das contas únicas e específicas do Fundeb, em especial (i) que os débitos devem ser apenas para pagamentos identificados dos respectivos fornecedores e prestadores de serviço do Fundeb; (ii) que é vedada realização de transferências a crédito de contas do próprio ente público ou para outras contas cujo CNPJ do titular possua natureza jurídica de Órgão Público do Poder Executivo, observando as exceções previstas no inciso III, do art. 5º da Portaria Conjunta FNDE/STN nº 03/2022; (iii) que nas movimentações devem constar a identificação dos beneficiários dos pagamentos, além do detalhamento da finalidade dos gastos realizados; e (iv) que poderão ser objeto de futuras fiscalizações, cujo descumprimento pode demandar a aplicação de multa coercitiva, nos termos do art. 55, II da Lei Complementar n. 154/1996, sem prejuízo de outras medidas cabíveis;

4.3. Dar conhecimento do teor da deliberação que vier a ser proferida nestes autos aos Chefes dos Poderes Executivos dos 52 municípios rondonienses, informando-lhes que estão disponíveis no sítio eletrônico deste Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no endereço https://tcero.tc.br/;

4.4. Dar conhecimento do teor da deliberação que vier a ser proferida nestes autos ao Tribunal de Contas da União, para que este, por meio de sua unidade especializada Secex-Educação, com o apoio da Coordenação do Projeto Sinapse, adote as providências para a intermediação do compartilhamento dos resultados do trabalho e auxílio às ações de disseminação da metodologia com os demais Tribunais de Contas, em atenção à solicitação de colaboração da equipe Sinapse-TCE-RO, feita pela então Presidente do Tribunal de Contas da União, Excelentíssima Ministra, Ana Arraes, por meio do Aviso nº 829 - GP/TCU (ID 1290107); e

> 4.5. Determinar à Secretaria de Processamento e Julgamento que após os trâmites processuais, arquive os autos, vez que as ações fiscalizatórias posteriores, serão tratadas em autos específicos.

10. Submetidos os autos ao Ministério Público de Contas, houve adesão integral à conclusão e às propostas técnicas de encaminhamento, vide parecer de ID1487667:

> Dessa forma, em consonância com a manifestação técnica, o Ministério Público de Contas opina seja(m):
>
> I – Considerado cumprido o escopo da presente fiscalização do tipo levantamento, realizado para identificar e caracterizar os débitos com indícios de irregularidades realizados na conta única e específica do Fundeb, nas Prefeituras dos 52 Municípios do Estado de Rondônia, à luz dos requisitos definidos na Lei nº 14.113/2020, Decreto nº 10.656/2021 e das Portarias FNDE nº 807/2022 e FNDE/STN nº 03/2022;
>
> II – Alertados os chefes do Poder Executivo dos Municípios quanto à obrigatoriedade do cumprimento da totalidade dos requisitos exigidos da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 e da Portaria Conjunta FNDE/STN nº 03, de 29 de dezembro de 2022, referente à movimentação dos recursos das contas únicas e específicas do Fundeb, em especial:
>
> a) que os débitos devem ser apenas para pagamentos identificados dos respectivos fornecedores e prestadores de serviço do Fundeb;
>
> b) que é vedada realização de transferências a crédito de contas do próprio ente público ou para outras contas cujo CNPJ do titular possua natureza jurídica de Órgão Público do Poder Executivo, observando as exceções previstas no inciso III, do art. 5º da Portaria Conjunta FNDE/STN nº 03/2022;
>
> c) que nas movimentações devem constar a identificação dos beneficiários dos pagamentos, além do detalhamento da finalidade dos gastos realizados; e
>
> d) que poderão ser objeto de futuras fiscalizações, cujo descumprimento pode demandar a aplicação de multa coercitiva, nos termos do art. 55, II da Lei Complementar n. 154/1996, sem prejuízo de outras medidas cabíveis.
>
> III – Dado conhecimento do teor da deliberação que vier a ser proferida nestes autos aos Chefes dos Poderes Executivos dos 52 municípios rondonienses; e
>
> IV – Dado conhecimento do teor da deliberação que vier a ser proferida nestes autos ao Tribunal de Contas da União, para que este, por meio de sua unidade especializada Secex-Educação, com o apoio da Coordenação do Projeto Sinapse, adote as providências para a intermediação do compartilhamento dos resultados do trabalho e auxílio às ações de disseminação da metodologia com os demais Tribunais de Contas, em atenção à solicitação de colaboração da equipe Sinapse/TCE-RO, feita pela então Presidente do Tribunal de Contas da União, Excelentíssima Ministra, Ana Arraes, por meio do Aviso nº 829 - GP/TCU (ID 1290107).

11. É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

12. Aderindo às manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, entendo que foram atingidos os objetivos do levantamento, pois demonstrada uma visão geral da situação dos municípios de Rondônia quanto às movimentações de recursos (débitos) nas contas únicas e específicas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

13. O conjunto de informações acostadas aos autos poderão servir, ademais, como subsídio para o aprimoramento das fiscalizações remotas continuamente realizadas mediante o Sistema Sinapse; bem assim para a identificação de objetos de controle cuja carência de atuação deste Tribunal de Contas, somada aos atributos de relevância, risco e materialidade, entre outros, justifiquem a constituições de processos de controle ou outras estratégias de fiscalização.

14. Com efeito, devo primeiramente remeter meus pares à leitura da íntegra da manifestação da Unidade Técnica, que muito bem evidenciou, no relatório de ID 1470014, todo o necessário detalhamento sobre o objetivo e o escopo do trabalho, discorreu sobre a visão geral do Fundeb, discriminou a metodologia do levantamento, apresentou as limitações e os benefícios que decorreriam da fiscalização, bem assim elencou os principais riscos e as ações de controle que adequadamente lhes poderiam fazer frente. Convirjo às inteiras com essa análise.

15. Cumpre a este relator, na oportunidade, tão somente reforçar que foi realizada a devida programação para que os indícios de irregularidade que resultaram da avaliação técnica recebam tratamento: inicialmente no âmbito do Sinapse e, ao depois, conforme o caso, mediante a constituição de processos de controle específicos no âmbito deste Tribunal de Contas, conforme excerto do relatório de ID 1470014:

> 25. Como ação de controle resultante deste trabalho, tem-se o aperfeiçoamento dos insumos necessários à construção de tipologia (trilha de auditoria)[2], a ser incorporada ao Sistema Informatizado de Auditoria de Programas de Educação – Sinapse[3], relacionada à identificação de débitos que não estejam exclusivamente relacionados à finalidade ou ao objeto a que a conta única e específica do Fundeb se refere, nos termos definidos na legislação aplicável.
>
> 26. Além disso, de acordo com o fluxo de processo atual do Sinapse, nas situações em que os indícios não forem considerados resolvidos no sistema, poderão ser tratados por meio de processos de controle externo específicos (processo tradicional).

[2] Como vantagem do desenvolvimento da tipologia relacionada à identificação dos débitos com indícios (ocorrências que caracterizam possíveis irregularidades ou impropriedades na gestão e/ou execução dos programas de educação) no Sistema Sinapse, podemos citar a agilidade e tempestividade na análise de problemas detectados, o aumento da expectativa de controle sobre a aplicação de recursos públicos em Educação; e a atuação preventiva e de caráter pedagógico, com objetivo principal de evitar novas ocorrências de mesma natureza.
[3] Coordenado pelo TCU.

16. Destaco, especificamente quanto aos indicativos de descumprimento das regras para a disponibilização dos recursos do Fundeb em conta única e específica de titularidade do órgão responsável pela educação, que as situações, além estarem sob monitoramento no Sinapse, ainda receberam o devido tratamento nos autos constituídos para o exame das contas de governo das municipalidades afetadas, vide relatório de ID 1470014:

> 62. Verificamos que os municípios de Buritis, Governador Jorge Teixeira, Rio Crespo, Rolim de Moura e Vale do Anari não cumprem as determinações legais e regulamentares, contidas no artigo 69, caput, e §5º, da Lei 9.394/1994; artigo 21º, da Lei 14.113/2020; e no artigo 2º, §1º, da Portaria FNDE nº 807/2022, no sentido de disponibilizar os recursos do Fundeb em conta única e específica de titularidade do órgão responsável pela educação.
>
> [...]
>
> 66. Quanto à irregularidade da titularidade da conta única e específica do Fundeb, deixamos de propor nestes autos a expedição de determinação, posto que a situação já foi objeto de tratamento nos autos das contas de governo do exercício de 2021 dos municípios de Buritis, Governador Jorge Teixeira, Rio Crespo, Rolim de Moura e Vale do Anari (processos n. 00781/22, 00805/22, 01232/22, 00775/22 e 00764/22), e está sendo objeto de monitoramento por meio do Sistema Sinapse na análise dos indícios da tipologia "Titularidade indevida da conta única e específica do Fundeb".

17. Demais disso, entendo que a proposta técnica em prol da emissão de alerta aos municípios, a fim de lhes fornecer orientação sobre como deve se dar a movimentação financeira de recursos do Fundeb, é medida salutar e adequada à necessidade de garantir a rastreabilidade dos recursos e, portanto, assegurar a transparência do gasto público.

18. O caráter pedagógico do alerta serve para fortalecer o caráter de exigibilidade dos comandos normativos incidentes na espécie, até mesmo porque os indícios de irregularidade podem, em exame eventual do caso concreto, se confirmados, sujeitar os responsáveis à aplicação de sanções.

19. O exame dos casos concreto, ressalto, haverá de se dar, em momento oportuno, na hipótese de não serem resolvidas as situações-problema durante o monitoramento via Sinapse, hipótese em que os fatos poderão receber tratamento em processo de controle específico, acaso revestidos dos critérios para a seletividade da demanda.

20. Ciente dos procedimentos próprios previstos para o Sinapse, mas atento para a necessidade de racionalização das atividades deste órgão de controle, anoto ser recomendável que a Unidade Técnica esteja ciente, em seus planejamentos, quanto à necessidade de adoção de parâmetros objetivos (a exemplo daqueles previstos na Resolução n. 291/2019/TCE-RO[4]) para a seleção dos casos que eventualmente constituirão objetos de controle e na respectiva definição das estratégias de fiscalização, sempre otimizando as suas atividades.

[4] Institui o Procedimento de Seletividade, altera dispositivos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e revoga dispositivos da Resolução n. 210/2016/TCE-RO.

21. Por fim, percebo que os insumos produzidos neste levantamento serão úteis ao sistema de controle externo nacional, sobretudo para o aprimoramento das fiscalizações remotas continuamente promovidas mediante o Sinapse, razão pela qual, a título de colaboração, há de se compartilhar os resultados desta fiscalização com o Tribunal de Contas da União e com os demais Tribunais de Contas do país.

22. Feitos esses registros, mínimos, anuindo com a Unidade Técnica e, por ter sido essa manifestação bem sintetizada no parecer do Ministério Público de Contas de ID 1487667, transcrevo-o, para que passe a integrar este voto:

> Como visto, o presente levantamento teve por escopo identificar e descrever os débitos com indícios de irregularidades, ou seja, realizados nas contas únicas e específicas do Fundeb (conta tipo 1 – conta movimento "principal") das Prefeituras dos 52 (cinquenta e dois) Municípios do Estado de Rondônia em descumprimento ao art. 5º da Portaria Conjunta FNDE/STN nº. 03/2022, que dispõe o seguinte:
>
> > Art. 5º A movimentação dos recursos das contas únicas e específicas do Fundeb **deverá ser realizada exclusivamente de forma eletrônica, por meio de sistema específico disponibilizado pelos agentes financeiros do Fundo que possibilite identificar os depositantes e os beneficiários dos pagamentos, além da finalidade dos depósitos e dos gastos realizados, de forma a possibilitar a realização de depósitos e a realização de pagamentos diretamente em conta-corrente de titularidade dos fornecedores, prestadores de serviços e profissionais da educação, devidamente identificados**, ficando expressamente vedada:
> >
> > I - a movimentação financeira dos recursos por meios diversos do previsto no caput deste artigo;
> >
> > II - a realização de saques em espécie de qualquer valor;
> >
> > III - a realização de transferências a crédito de contas do próprio ente público ou para outras contas cujo CNPJ do titular possua natureza jurídica de Órgão Público do Poder Executivo Estadual, do Distrito Federal ou do Poder Executivo Municipal, ressalvados:
> >
> > a) as situações previstas nos arts. 21, § 9º, e 22 da Lei nº 14.113, de 2020, e nos arts. 9º, caput, inciso I, e 17, § 2º, inciso I, da Portaria FNDE nº 807, de 29 de dezembro de 2022;
> >
> > b) o pagamento de encargos e consignações da folha de pagamento dos profissionais da educação remunerados com recursos do Fundeb;
> >
> > c) o pagamento de tributos federais, estaduais e municipais retidos de fornecedores pagos com recursos do Fundeb;
> >
> > d) a devolução de excedente de recursos nos termos previstos no § 4º do art. 2º da Portaria FNDE nº 807, de 29 de dezembro de 2022. IV - a realização de transferências por meio de ordem de pagamento quando destinada a pessoas jurídicas. [grifos do texto]
>
> Ressalte-se que, conforme pontuou o Corpo Técnico, o presente levantamento limitou-se ao exame dos lançamentos da conta tipo 1 – conta movimento, de modo a orientar os gestores à luz dos requisitos definidos na Lei n. 14.113/2020,

vez que "a regularidade da aplicação dos recursos de acordo com as finalidades da Lei nº 14.113/2020 e Lei nº 9.394/1996 não faz parte do escopo do presente levantamento".

A Coordenadoria Especializada ainda destacou que o resultado materializado no relatório de ID 1470014 é uma compilação dos dados dispostos nos extratos bancários das contas tipo 1 - conta movimento do Fundeb (conta movimento "principal") e das respostas recebidas dos 52 (cinquenta e dois) Municípios do Estado de Rondônia, compondo o diagnóstico pretendido.

Relativamente à titularidade das contas únicas e específicas do Fundeb[5], a Unidade Instrutiva averiguou que os Municípios de Buritis, Governador Jorge Teixeira, Rio Crespo, Rolim de Moura e Vale do Anari não cumprem às determinações legais e regulamentares dispostas no artigo 69, §5º, da Lei 9.394/1994; artigo 21º, §7, da Lei 14.113/2020; e no artigo 2º, §1º, da Portaria FNDE nº 807/2022, no sentido de disponibilizar os recursos do Fundeb especificamente ao órgão responsável pela educação.

Quanto à irregularidade em questão, a equipe da CECEX 2 esclareceu que deixou de propugnar por qualquer proposta de encaminhamento em razão de que: (i) a situação já foi objeto de tratamento nos autos que cuidam das contas de governo do exercício de 2021 dos Municípios de Buritis, Governador Jorge Teixeira, Rio Crespo, Rolim de Moura e Vale do Anari (processos n. 00781/22, 00805/22, 01232/22, 00775/22 e 00764/22); e (ii) encontra-se em estágio de monitoramento por meio do sistema Sinapse na análise dos indícios da tipologia "Titularidade indevida da conta única e específica do Fundeb".

No que tange aos débitos nas contas movimento do Fundeb (tipo 1 – conta movimento "principal")[6], oportuno transcrever os esclarecimentos feitos pela Unidade Técnica no relatório de ID 1470014. Veja-se:

> 38. Os recursos dos Fundeb, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo fundo, instituídas para esse fim, e serão nelas executados, vedada a transferência para outras contas, exceto, quando há a transferência do processamento da folha de pagamento para outros bancos, nos termos do art. 21, parágrafo 9º da Lei 14.113/2020.
>
> 39. A expressão "conta única e específica", denota o entendimento de que os valores de créditos e débitos devem transitar em um mesmo lugar (única) e estejam separados dos demais valores pertencentes ao orçamento do ente e sejam executados de acordo com a finalidade ou ao objeto a que se referem (específica).
>
> 40. Assim, no caso do Fundeb, o entendimento de conta única e específica, sob o aspecto da despesa, é que os débitos em contas bancárias específicas do Fundeb devem ser apenas para pagamentos identificados dos respectivos fornecedores e prestadores de serviço do Fundeb, com exceções para a transferência para outras contas, tais como na venda da folha de pagamento para outra instituição financeira.
>
> 41. Conforme preceitua o art. 21 da Lei n. 14.113/2020, e ainda o art. 5º da Portaria Conjunta STN/FNDE 03/2022, a movimentação dos recursos das contas únicas e específicas do Fundeb deverá ser realizada

[5] Item 2.1 do relatório de ID 1470014.
[6] Item 2.2 do relatório de ID 1470014.

> exclusivamente de forma eletrônica, por meio de sistema específico disponibilizado pelos agentes financeiros do Fundo que possibilite identificar os depositantes e os beneficiários dos pagamentos, além da finalidade dos depósitos e dos gastos realizados, de forma a possibilitar a realização de depósitos e a realização de pagamentos diretamente em conta-corrente de titularidade dos fornecedores, prestadores de serviços e profissionais da educação, devidamente identificados.
>
> 42. Dessa forma, foi realizado um levantamento, com foco na análise dos lançamentos à débito na conta única do Fundeb (conta tipo 1 - conta movimento "principal"), quanto aos débitos com indícios de irregularidades. Sendo utilizado como base a tabela de extratos bancários das contas únicas do Fundeb dos 52 municípios do Estado de Rondônia, de abril a junho de 2022, fornecida pelo Tribunal de Contas da União.

Sendo assim, relativamente ao tópico em questão, a Coordenadoria Especializada identificou, conforme consta no relatório de ID 1470014, as seguintes constatações, em síntese:

- No período de abril a junho de 2022, foram efetivados um total de 18.148 (dezoito mil, cento e quarenta e oito) lançamentos a débito na conta única do Fundeb dos 52 (cinquenta e dois) Municípios de Rondônia;

- Aplicada a metodologia[7] de classificação preliminar, foram classificados 3.205 (três mil, duzentos e cinco) débitos com indícios de irregularidades[8];

- Que os Municípios de Pimenteiras do Oeste e Presidente Médici não apresentaram débitos com indícios de irregularidade no período analisado (abril a junho de 2022);

- Por meio de amostragem direcionada[9], foram selecionados 308 (trezentos e oito) débitos com indícios de irregularidade[10], os quais foram objeto de solicitação de esclarecimentos por meio de diligências (ID 1389084);

- Foram obtidas respostas de 43 (quarenta e três) Municípios, de uma totalidade de 50 (cinquenta) diligenciados, sendo analisados 281 (duzentos e oitenta e um) lançamentos com o objetivo de identificar os beneficiários dos pagamentos e a finalidade dos depósitos; e

- Do total de 281 (duzentos e oitenta e um) lançamentos, 156 (cento e cinquenta e seis) foram considerados regulares e 125 (cento e vinte e cinco) considerados irregulares (detalhados no documento de ID 1426949).

Finalizada a análise técnica e, em razão da identificação de débitos alheios à natureza da conta única do Fundeb, a Unidade Instrutiva descreveu os resultados evidenciados que, por sua relevância, colaciona-se, *ipsis litteris*:

> Verificamos que os municípios de Buritis, Governador Jorge Teixeira, Rio Crespo, Rolim de Moura e Vale do Anari não cumprem as determinações legais e regulamentares, contidas no artigo 69, caput, e §5º, da Lei 9.394/1994; artigo 21º, da Lei 14.113/2020; e no artigo 2º, §1º, da Portaria FNDE nº 807/2022, no sentido de disponibilizar os

[7] Tabela 2 – Resultado da aplicação da metodologia de classificação preliminar (Fls.12 e 13 – ID 1470014).
[8] Tabela 3 – Débitos classificados com indícios de irregularidade (Fls. 14 e 15 – ID 1470014).
[9] Conforme o Corpo Técnico, desconsiderando os débitos com características similares, isto é, considerando apenas os débitos com caraterísticas que não se repetiam.
[10] Tabela 4 – Débitos com indícios de irregularidade (amostra direcionada).

recursos do Fundeb em conta única e específica de titularidade do órgão responsável pela educação.

Noutro norte, analisando a Portaria Conjunta FNDE/STN nº 3 de 29 de dezembro de 2022 (art. 5º) concluímos que os 52 municípios do Estado Rondônia estão vedados de promover: (i) a movimentação financeira dos recursos por meios diversos da forma eletrônica; (ii) a realização de saques em espécie de qualquer valor; (iii) a realização de transferências a crédito de contas do próprio ente público ou para outras contas cujo CNPJ do titular possua natureza jurídica de Órgão Público do Poder Executivo Estadual, do Distrito Federal ou do Poder Executivo Municipal; e (iv) a realização de transferências por meio de ordem de pagamento quando destinada a pessoas jurídicas. Após análise detalhada das 308 transações (débitos) com indícios de irregularidade, constatamos que 125 transações se referiam a transferências de recursos para contas de titularidade do próprio Ente, inviabilizando assim a devida identificação dos beneficiários e o detalhamento da finalidade da despesa (comprometendo a rastreabilidade do recurso), portanto, em desacordo com o art. 21 da Lei nº. 14.113/2020 e art. 5º da Portaria Conjunta FNDE/STN nº 03/2022.

Em função das situações identificadas, é necessário expedir alerta à Administração dos Poderes Executivos dos 52 municípios do Estado de Rondônia, sobre a possibilidade de aplicação de multa, nos termos do art. 55, II da Lei Complementar n. 154/1996, sem prejuízo de outras medidas cabíveis, caso não haja cumprimento da totalidade dos requisitos exigidos da Lei nº 14.113/2020 e da Portaria Conjunta FNDE/STN nº 03/2022, referente à movimentação dos recursos das contas únicas e específicas do Fundeb.

Quanto à irregularidade da titularidade da conta única e específica do Fundeb, deixamos de propor nestes autos a expedição de determinação, posto que a situação já foi objeto de tratamento nos autos das contas de governo do exercício de 2021 dos municípios de Buritis, Governador Jorge Teixeira, Rio Crespo, Rolim de Moura e Vale do Anari (processos n. 00781/22, 00805/22, 01232/22, 00775/22 e 00764/22), e está sendo objeto de monitoramento por meio do Sistema Sinapse na análise dos indícios da tipologia "Titularidade indevida da conta única e específica do Fundeb" Por meio do presente levantamento, espera-se dar mais transparência as informações das movimentações bancárias, a fim de evitar a utilização dos recursos do Fundeb (e os rendimentos das aplicações financeiras) para finalidades ou objetos diversos daqueles autorizados pela legislação da conta única e específica do Fundeb. Além disso, busca-se melhorar o controle e rastreabilidade do saldo da conta única e específica do Fundeb; bem como aperfeiçoar os insumos necessários à construção de tipologias a serem incorporadas ao Sistema Informatizado de Auditoria de Programas de Educação – Sinapse.

Com isso, será ampliado o escopo do Sistema Sinapse, por meio da inclusão de tipologias (trilha de auditoria), relacionadas a identificação de débitos que não estejam exclusivamente relacionados à finalidade ou ao objeto a que a conta única e específica do Fundeb se refere.

Uma vantagem na utilização desse sistema, é a agilidade e tempestividade na análise de problemas detectados, o aumento da expectativa de controle sobre a aplicação de recursos públicos em Educação; e a atuação preventiva e de caráter pedagógico, com objetivo principal de evitar novas ocorrências de mesma natureza.

AVII

> Além disso, de acordo com o fluxo de processo atual do Sinapse, nas situações em que os indícios não forem considerados resolvidos no sistema, poderão ser tratados por meio de processos de controle externo específicos (processo tradicional).
>
> Por fim, considerando a solicitação de colaboração da equipe Sinapse /TCE-RO, feita pela então Presidente do Tribunal de Contas da União, Excelentíssima Ministra, Ana Arraes, por meio do Aviso nº 829 - GP/TCU (ID 1290107), visando o compartilhamento dos resultados do trabalho e da metodologia de análise com todos os Tribunais de Contas do país, propomos que o teor da deliberação que vier a ser proferida nestes autos seja encaminhado ao Tribunal de Contas da União, para que este, por meio de sua unidade especializada Secex-Educação, com o apoio da Coordenação do Projeto Sinapse, adote as providências para a intermediação do compartilhamento dos resultados do trabalho e auxílio às ações de disseminação da metodologia com os demais Tribunais de Contas.
>
> Nesse sentido, o Ministério Público de Contas manifesta sua anuência integral ao minucioso trabalho realizado pela Coordenadoria Especializada em Finanças dos Municípios – CECEX 2, disposto no relatório de ID 1470014, bem como pelos respectivos encaminhamentos, entendendo-se pelo cumprimento do escopo da presente fiscalização, na modalidade levantamento.
>
> Por fim, registra-se a importância do presente levantamento, vez que, além de identificar e caracterizar débitos com indícios de irregularidades realizados na conta única e específica do Fundeb, possibilita, dentre outros: (i) a transparência das informações, o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e rastreabilidade do saldo da conta única e específica do Fundeb; (ii) o fornecimento de insumos necessários à construção de tipologias a serem incorporadas ao Sistema Informatizado de Auditoria em Programas de Educação - Sinapse; e (iii) o compartilhamento dos resultados do trabalho com os demais Tribunais de Contas do país, com vistas ao fornecimento de subsídios para induzir melhores práticas de controle.

23. Assim, postos esses fundamentos, voto para que seja julgado atingido o escopo do levantamento, pois demonstrada a visão geral sobre os débitos com indícios de irregularidades nas contas do Fundeb dos municípios de Rondônia e, cumpridas as ações listadas neste voto, arquive-se o feito.

DISPOSITIVO

24. Ante o exposto, apresento a este Plenário o seguinte voto:

I – **Julgar cumprido o escopo do levantamento**, pois identificados os débitos com indícios de irregularidades nas contas únicas e específicas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) dos 52 municípios do estado de Rondônia, à luz dos requisitos definidos na Lei n. 14.113/2020, Decreto n. 10.656/2021 e das Portarias FNDE n. 807/2022 e FNDE/STN n. 03/2022; considerando que as evidências produzidas elucidam a posição dos jurisdicionados em relação

ao tema fiscalizado, bem assim indicam potenciais objetos de controle em relação aos quais haverá de ser continuada a atividade fiscalizatória, nos termos discriminados no voto do relator;

II – **Alertar** o Poder Executivo dos 52 municípios do estado de Rondônia quanto à obrigatoriedade de cumprimento da totalidade dos requisitos da Lei n. 14.113/2020 e da Portaria Conjunta FNDE/STN n. 03/2022, no que diz com a movimentação de recursos das contas únicas e específicas do Fundeb, devendo-se observar, sob pena de aplicação de sanções aos responsáveis em eventuais fiscalizações futuras, em especial:

a) que os débitos devem ser realizados apenas para pagamentos identificados dos respectivos fornecedores e prestadores de serviço do Fundeb;

b) que é vedada a realização de transferências a crédito para contas do próprio ente público ou para outras contas cujo titular possua natureza jurídica de órgão público do Poder Executivo, excetuadas as hipóteses do art. 5º, III, da Portaria Conjunta FNDE/STN n. 03/2022;

c) que, nas movimentações, devem constar a identificação dos beneficiários dos pagamentos e o detalhamento da finalidade dos gastos realizado;

III – **Determinar** ao Departamento do Pleno que adote todas as providências necessárias para promover:

a) a **notificação** dos Chefes do Poder Executivo dos 52 municípios do estado de Rondônia, para conhecimento desta deliberação e do alerta constante no item II, nos termos do art. 42 da Resolução n. 303/2019;

b) a **comunicação** dos resultados deste levantamento, mediante a remessa de cópia deste acórdão, ao Tribunal de Contas da União, em atenção à solicitação de colaboração realizada pelo Aviso n. 829 - GP/TCU, nos termos do art. 42 da Resolução n. 303/2019;

c) a **intimação** do Ministério Público de Contas, na forma regimental;

d) a **intimação** da Secretaria-Geral de Controle Externo, a fim de tomar ciência deste acórdão, em especial quanto às disposições acerca das ações de controle destinadas a tratar as situações classificadas como indícios de irregularidade no Sinapse;

e) **publicação** deste acórdão no Diário Oficial eletrônico desse Tribunal;

VI – Atendidos os comandos deste acórdão, **arquive-se os autos**.

É como voto.

Plenário Virtual, de 04 a 08 de março de 2024.

(assinado eletronicamente)
JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO
Conselheiro Relator