

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 016.985/2022-2 [Apenso: TC 001.262/2023-8]

Natureza: Denúncia.

Entidade: Município de Paquetá/PI.

Denunciante: identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei 8.443/1992).

SUMÁRIO: DENÚNCIA. NOTÍCIA DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO EMPREGO DE RECURSOS PÚBLICOS PROVENIENTES DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB), RELACIONADAS A SUPOSTO CRESCIMENTO ARTIFICIAL DE MATRÍCULAS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA), NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO, BEM COMO AO REPASSE DE EMENDAS DO “ORÇAMENTO SECRETO” E À COAÇÃO A PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO PARA DEVOLUÇÃO DE VALORES REFERENTES AO RATEIO DO FUNDEB. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES AO INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP) E AO FUNDO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (FNDE). CIÊNCIA DO ACÓRDÃO AO DENUNCIANTE E A OUTROS ÓRGÃOS. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Denúncia acerca de possíveis irregularidades na gestão de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) pelo Município de Paquetá/PI, durante o período de 2017 a 2021, referentes a um suposto crescimento artificial de matrículas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) na rede municipal de ensino, bem como ao repasse de emendas do “orçamento secreto” e à coação de profissionais do magistério para devolução de valores de rateio do Fundeb (peça 1).

2. A seguir, transcrevo, com os ajustes de forma necessários, excerto da instrução produzida pela Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), em que constam os exames de admissibilidade da Denúncia e de mérito da matéria ora apresentada ao Tribunal (peça 113):

“3. Na derradeira instrução de peça 94, após detalhada análise do mérito processual, pugnou-se por conhecer da denúncia e considerá-la parcialmente procedente, com determinações ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), além de ciência ao denunciante e a órgãos de controle.

4. Antes, porém, com fundamento na diretriz de construção participativas das deliberações desta Corte, propôs-se o envio da minuta de instrução aos gestores dos órgãos federais alcançados pelas propostas de determinação a fim de que se manifestassem sobre as consequências práticas da implementação das medidas sugeridas, a exequibilidade de seus respectivos prazos, bem assim sobre eventuais alternativas ao que se pretendia determinar.

5. Referido encaminhamento contou com a aquiescência dos escalões superiores da AudEducação (peça 95), emitindo-se, na sequência, os ofícios TCU/Seproc 1.752/2025 e 1.751/2025 (peças 96 e 97), respectivamente dirigidos ao FNDE e ao Inep.

6. As manifestações dos gestores do FNDE constam das peças 104-106, ao passo que as do Inep repousam às peças 108-110.

ANÁLISE DA MANIFESTAÇÕES

a) Inep

- **Alegações dos gestores:**

7. À guisa de **considerações iniciais**, os gestores esclarecem (peça 63) que a visita a municípios e escolas para comprovação das informações declaradas ao Censo não figura entre suas atribuições, visto que, segundo a Portaria 316/2007, sua competência estaria limitada à instituição de mecanismos de controle de qualidade dos dados, não à constatação de sua veracidade e confiabilidade. Nesta linha, a responsabilidade pelas informações prestadas ao Censo recairia sobre os gestores escolares e as redes de ensino, não sobre o coordenador nacional da pesquisa estatística.

8. Acrescentam que segundo a metodologia aplicada, a veracidade dos dados é assegurada pelos respondentes, que devem prestar informações com lastro em documentos e registros escolares, preservando-os sob guarda para atender a eventuais demandas de órgãos de controle.

9. Assim, os dados declarados podem ser verificados a partir de suas fontes, ou seja, confrontados com documentos e registros que lhes dão respaldo, por isso devem ser guardados pelos respondentes. Todavia, a juízo dos gestores, a aferição da veracidade destes documentos e registros escolares e/ou a aferição de sua compatibilidade com as informações prestadas ao Educacenso extrapolariam as competências do Inep.

10. Sumariando, a constatação da veracidade das informações sobre matrículas declaradas no Censo Escolar não se inclui entre as atribuições do Inep, posto que vão além da criação e aplicação de mecanismos de controle de qualidade dos dados informados.

11. Na sequência, delineiam os mecanismos externos e internos de controle da qualidade da pesquisa, estes sim sob sua alçada, cujas finalidades seriam assegurar a coerência das informações prestadas e a confiabilidade dos dados.

12. Em particular, chamam atenção para a Pesquisa de Controle de Qualidade do Censo Escolar (PCQ) - que é conduzida por meio de contratação externa - e para as funcionalidades do Sistema Educacenso, por meio das quais se busca assegurar a qualidade das informações e o monitoramento longitudinal das matrículas.

13. O monitoramento e o controle dos dados são realizados por meio de análises qualitativas e quantitativas disponibilizadas aos gestores escolares e às redes de ensino, com o propósito de subsidiá-los na realização de medidas corretivas e ajustes, sempre que necessários.

14. São produtos da análise qualitativa os relatórios de correção e de justificativas - que indicam possíveis erros de declaração com impacto na distribuição de recursos e na execução de políticas públicas - e os relatórios de alerta, que identificam possíveis inconsistências a partir do cruzamento prévio de dados. Os primeiros, dão ensejo a correções e/ou ajustes nos dados já lançados até o término da fase anual de coleta; ou outros, servem para identificar situações atípicas, que demandam atenção especial por parte de gestores escolares e redes de ensino, sem necessariamente exigir retificações.

15. A análise quantitativa, por sua vez, cuida da elaboração de relatórios de acompanhamento e monitoramento de dados coletados diretamente do Sistema Educacenso, tomando por base roteiros pré-definidos e a ferramenta Mapa de Coleta (sistema de acompanhamento público das declarações prestadas ao Censo Escolar).

16. Na sequência, acrescentam que após realizarem análise nos dados de matrícula EJA no Sistema Educacenso, constataram que no município de Paquetá/PI, 64% das matrículas da Educação Básica de 2023 atendiam a esta modalidade, enquanto em 2024 este percentual chegou

a 66% das matrículas totais da rede.

17. Em face disso, enviaram a Paquetá/PI os ofícios-circulares 1314392/2024/CGCEB/ DEED-INEP (peça 109) e 1539999/2024/CGCEB/DEED-INEP (peça 108), não se sabendo quais as providências adotadas em âmbito municipal, posto que não informadas pelo Instituto.

18. Destacam, ainda, a existência da Verificação **in loco**, procedimento regulamentado pela Portaria Inep 503/2018, por meio do qual a Autarquia vai ao ente federativo responsável pelas declarações ao Censo Escolar.

19. Esta ação presencial, segundo asseveram, tem caráter pedagógico, não fiscalizatório, periodicidade anual e objetiva ‘verificar e avaliar a qualidade das informações declaradas ao Censo Escolar, além de oferecer capacitação sobre o sistema eletrônico de coleta de dados’ (peça 110, p. 3). Deve ocorrer entre o término da etapa anual de coleta e antes da ‘janela’ para conferência e retificações dos dados, o que permite às escolas efetuarem as devidas correções de inconsistências eventualmente identificadas durante a visita do Inep.

20. A seleção dos municípios alcançados pela Verificação **in loco** atende a critérios como variações estatísticas atípicas e/ou denúncias. Os relatórios produzidos são direcionados à Auditoria Interna do Inep, para fins de ciência aos órgãos de controle.

21. Especificamente, informam que no período de 11 a 15 de setembro de 2023 realizaram Verificação **in loco** em Paquetá/PI, ocasião em que analisaram a documentação comprobatória de 515 matrículas EJA relativas àquele exercício de 2023, encontrando anomalias em 1,75% da amostra selecionada.

22. Sobre as **consequências práticas da adoção das medidas**, avaliam que deslocar uma equipe técnica para cumprir a determinação do TCU, caso isto se efetive, soará ineficaz e ineficiente.

23. Ineficaz porque a Autarquia ‘não tem atribuição legal para realizar auditoria externa e apuração de irregularidades das atividades de outros entes federados e órgãos da administração pública’ (peça 110, p. 3), o que redundaria em conclusões limitadas do trabalho, com riscos aos devidos processos administrativo e legal.

24. Ineficiente, posto que dispenderia custos financeiros, materiais e de oportunidade para obtenção de resultados parciais, que prescindiriam, mais à frente, da intervenção direta de órgão específico de controle para constatação de irregularidades e/ou responsabilização de agentes.

25. Além disso, apontam que esta atividade apuratória poderia desviar o Inep de suas atribuições precípuas, quais sejam: coordenar, supervisionar e analisar o Censo Escolar anual.

26. Como possível **alternativa** à determinação do TCU, especulam, sem maior aprofundamento, sobre a possibilidade de a Diretoria de Estatísticas Educacionais do Inep (Deed/Inep), no contexto do aprimoramento dos controles de qualidade do Censo, iniciar projeto para revisão dos processos de análise de consistência de dados sobre a educação de jovens e adultos (EJA) no município de Paquetá/PI.

27. Também se propõem a prestar assistência técnica à Secretaria Estadual de Educação do Piauí, com o intuito de aprimorar ‘a compreensão da dinâmica das políticas e programas de ampliação da jornada escolar dos estudantes em curso no território do estado e a forma adequada de denúncia da informação na pesquisa’ (peça 110, p. 4).

28. Antes de concluir, colocam-se à disposição do TCU para disponibilização dos dados necessários à realização de eventual auditoria, sobretudo em relação à identificação dos responsáveis pelos registros de informações sobre matrículas escolares no Educacenso.

29. Os gestores do Inep **não se manifestaram sobre a razoabilidade do prazo** sugerido de 120 (cento e vinte dias) para cumprimento da determinação do TCU.

• **Análise das manifestações:**

30. Antes de adentrar à análise, cumpre rememorar o conteúdo da proposta de determinação dirigida ao Inep (peça 94, p. 9-10), para cumprimento em até 120 (cento e vinte) dias:

‘a) realize a conferência e comprove, mediante visita **in loco** ao município de Paquetá/PI, a veracidade das informações de matrículas EJA declaradas aos censos escolares de 2016 a

2021, a fim de promover, caso isso se faça necessário, retificações nos resultados oficiais das pesquisas em questão, dando ciência dos números reais apurados ao FNDE, para que este proceda aos respectivos ajustes financeiros na distribuição dos repasses efetuados pelo Fundeb, pela Complementação da União e, eventualmente, pelo Programa Educação de Jovens e Adultos (PEJA) nos exercícios de 2017 a 2022; e

b) identifique, com base nos registros de sistema e outros meios idôneos, os responsáveis por eventuais informações falsas sobre matrículas EJA declaradas aos censos escolares de 2016 a 2021, que subsidiaram a distribuição de recursos educacionais dos exercícios de 2017 a 2022, representando ao TCU, para fins de responsabilização administrativa, bem como dando ciência à Procuradoria da República em Picos/PI, tendo em vista o cometimento, em tese, do crime tipificado no o art. 313-A do Código Penal (Inserção de dados falsos em sistema de informações) e/ou de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992);'

31. Feito o registro, passa-se à análise das manifestações.

32. Primeiramente, cumpre destacar que o recenseamento educacional é mandamento previsto no art. 208, § 3º, da CF/1988, também considerado dever do Estado, *in verbis*:

‘Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola’.

33. Nos termos da LDB (Lei 9.394/1996, art. 5º, §1º, I), por simetria federativa, cabe aos estados, DF e municípios, dentro de suas respectivas competências educacionais (CF, art. 211, §§ 1º a 3º), ‘recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica’.

34. Todavia, no contexto do regime de colaboração preconizado na Constituição Federal, compete à União (LDB, art. 8º, § 1º) articular os diferentes níveis e instâncias educacionais, devendo assumir, para tanto, funções normativa, redistributiva e supletiva em relação aos entes subnacionais.

35. Não por acaso, no que toca ao recenseamento educacional, a LDB delega diretamente à União, e não aos entes subnacionais, a responsabilidade primeira pela coleta, análise e disseminação de informações educacionais, a ver:

‘Art. 9º A União incumbir-se-á de:

(...)

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

(...)

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

36. Na esfera federal, segundo o art. 1º, I e IV, da Lei 9.448/1997, incumbe ao Inep ‘organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais’ e ‘desenvolver e implementar, na área educacional, sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais’.

37. Tratando do Censo da Educação Básica, o Decreto 6.425/2008 atribui ao Inep a responsabilidade por sua realização, em regime de colaboração com estados, DF e municípios, mediante coleta de dados descentralizada e em caráter declaratório. Segundo o art. 7º, § 1º, deste mesmo Decreto, os procedimentos operacionais para realização anual do Censo devem ser definidos em Ato do Ministro da Educação.

38. O Ato ministerial em questão é a Portaria MEC 316/2007, a qual, entre outros dispositivos, impõe ao Inep, além da coordenação-geral de todo o processo, ações operacionais específicas, entre as quais merecem destaque:

‘Art. 3º Para a realização do Censo Escolar, **cabirão ao Inep, além da coordenação-geral, as seguintes ações específicas:**

(...)

III - instituir meios e programas necessários à execução do Censo Escolar de forma a **garantir a qualidade e fidedignidade do processo censitário;**

(...)

V - **verificar os dados declarados pelos estabelecimentos escolares** com base nos procedimentos de **controle de qualidade das informações;**

(...)

VIII - **validar os dados declarados pelos estabelecimentos escolares**, consolidar as informações e enviar os resultados finais do Censo Escolar para publicação no Diário Oficial da União, pelo Ministério da Educação;

(...)

X - **avaliar e acompanhar todas as etapas do processo censitário**, a fim de **garantir o alcance de seus objetivos.**’ (Grifo nosso)

39. À vista deste arcabouço normativo, as competências delegadas ao Inep parecem ir além da mera instituição de mecanismos remotos de controle da qualidade dos dados do Censo Escolar, podendo sim, sem prejuízo destes mecanismos, alcançar diretamente estados, DF e municípios, a fim de comprovar a veracidade das informações declaradas por seus gestores.

40. Com efeito, como se colhe dos incisos III, V, VIII e X da Portaria MEC 316/2007, para além da definição de mecanismos de controle, são atribuições do Inep garantir a fidedignidade de todo o processo censitário, o que por óbvio não pode excluir a veracidade dos dados; a verificação e a validação dos dados declarados pelos estabelecimentos de ensino e seus gestores; bem assim a avaliação e o acompanhamento de todas as etapas do processo censitário, a fim de assegurar que seus objetivos sejam alcançados.

41. Assim, conforme se denota das próprias normas federais recém citadas, as competências atribuídas ao Inep, em última instância, visam ao alcance dos resultados do processo censitário como um todo, ao alcance de seus objetivos e à fidedignidade das informações coletadas, até porque este último atributo, conforme sabido, impacta enormemente a distribuição dos recursos públicos, o pacto federativo educacional e a execução eficiente de políticas da área.

42. Decerto que a fidedignidade e a compatibilidade entre as informações declaradas e a realidade local das redes escolares são objetivos inegociáveis do Censo Escolar, não o contrário.

43. Portanto, em que pese as eventuais dificuldades logísticas do Inep para se deslocar até municípios, em casos marcantes como o aqui em tela - em cujas informações trazidas aos autos mediante larga circularização com outros órgãos de controle e sociedade denotam robustos indícios de fraude - a comprovação direta e **in loco** das informações declaradas ao Censo não extrapola o escopo de suas atribuições institucionais.

44. De outra banda, como anotado no Relatório de Avaliação 832950/2022 (peça 112) da Controladoria Geral da União (CGU), são várias as fragilidades atualmente detectadas no Censo Escolar, tanto no que tange à utilização das informações coletadas para implementação, formulação e coordenação das políticas educacionais, quanto às inconsistências nas declarações sobre matrículas nas diversas etapas e modalidades da educação básica, incluindo as de EJA.

45. Na ocasião, a CGU aplicou testes nos dados dos censos escolares da Educação Básica de 2015 a 2021 e chegou à evidência de que, a despeito dos mecanismos de controle de qualidade e dos instrumentos de análise qualitativa e quantitativa utilizados pelo Inep, muitos dos quais enumerados na manifestação sob análise, tais procedimentos não são suficientes para ‘(...) mitigar inconsistências na coleta de dados para o Censo Escolar da Educação Básica (...) e evitar algumas distorções significativas no âmbito dos municípios’ (peça 112, p. 18).

46. De maneira similar ao caso em tela, o trabalho da CGU concluiu que os controles internos e os mecanismos de análise atualmente aplicados pelo Inep não têm obtido o resultado esperado e,

por conseguinte, não vêm contribuindo na medida esperada para assegurar a correção e a fidedignidade das informações declaradas ao Censo, fazendo-se necessária, em casos específicos como o de Paquetá/PI, a adoção de medidas adicionais de conferência e correção.

47. À vista deste cenário, observe-se que as determinações propostas ao Inep não tratam de auditoria e/ou de ação de controle estrito senso, mas da verificação de consistência de informações sobre matrículas EJA declaradas aos censos escolares de 2016 a 2021, mediante a confrontação dos dados lançados no Sistema Educacenso com documentos, registros, informações e infraestrutura física da rede municipal de ensino.

48. De se notar que o escopo da proposta de determinação ao Inep em nada refoge ao que a Autarquia já realiza através da chamada Verificação **in loco**, mecanismo já institucionalizado e regulamentado pelo próprio Instituto por meio da Portaria 503/2018, cujo objetivo não é outro senão verificar e avaliar as informações declaradas ao Censo Escolar e, eventualmente, oferecer capacitação sobre o processo e sistema eletrônico de coleta de dados.

49. Segundo a Portaria Inep 503/2018, a Verificação **in loco** será executada por comissões executivas compostas por servidores e professores/colaboradores, incluídos em banco de docentes criado para esta única finalidade, convocados via edital público para ‘visitar as escolas selecionadas para verificação e avaliação das informações declaradas ao Censo Escolar, em observância às exigências legais’ (Portaria Inep 503/2018, arts. 4º, 5º e 12, I).

50. Para realização de seu trabalho, as comissões executivas deverão se utilizar dos seguintes procedimentos previstos na Portaria Inep 503/2018 (art. 12, § 1º a 3º):

‘§ 1º Para a **comprovação de informações declaradas nos formulários de aluno e de turma do Censo Escolar**, será verificada, na escola, a documentação comprobatória dos dados dos alunos, tais como ficha de matrícula, histórico escolar e documentos de identificação, bem como a documentação com registros de frequência, tais como o diário de classe, livro de frequência ou frequência escolar registrada em sistema próprio, considerando a data de referência do Censo Escolar, instituída pela Portaria MEC nº 264, de 26 de março de 2007.

§ 2º Para a comprovação de **informações declaradas no formulário de profissional escolar em sala de aula e do gestor** será verificada a ficha cadastral devidamente preenchida e assinada, cópia de documentos de identificação e comprovantes de escolarização, dentre outros.

§ 3º Para a **comprovação de informações declaradas nos formulários de escola serão verificados aspectos dos espaços de aprendizagem, infraestrutura e equipamentos.**’

51. Assim, à luz do mecanismo já institucionalizado no Inep (art. 12 da Portaria 503/2018), nada há de dissonante na proposta de determinação do TCU, já que ali se exige, tão-somente, a conferência e a comprovação, mediante visita ao Município e por meio do acesso a documentos, informações e instalações físicas de sua rede escolar, dos quantitativos de matrículas EJA declarados aos censos de 2016 a 2021, que por sua vez respaldaram a distribuição dos recursos educacionais de 2017 a 2022.

52. Desta forma, não há que se falar em ineficiência e ineficácia no cumprimento da determinação, tampouco em impacto relevante nas atribuições precípuas do Inep.

53. A um, porque os procedimentos previstos na proposta de deliberação já são, ou pelo menos deveriam ser usualmente utilizados pelo Inep, tanto que regulamentados internamente. A dois, posto que os próprios gestores do Órgão informam que em 2023 realizaram Verificação **in loco** em Paquetá/PI, mas deixaram de analisar a documentação pertinente aos anos de 2016 a 2021, ou pelo menos de parte deste interregno, embora já fossem conhecedores dos fatos e indícios de irregularidades aqui denunciadas.

54. A propósito, veja-se o Ofício 1371833/2024/CGCEB/DEED-INEP (peça 69) e seus anexos (peças 70 a 74), nos quais o **Inep** confirma o recebimento de denúncia da Procuradoria da República em Picos/PI, versando sobre irregularidades no recebimento de recursos do Fundeb de

2017 e 2022 pelo município de Paquetá/PI, bem assim atesta a inclusão deste ente em sucessivos mapas de risco do Censo Escolar, notadamente nos exercícios de 2020, 2021 e 2023.

55. Quanto a este ponto, cabe aqui reiterar o disposto nos parágrafos 40 e 41 da última instrução técnica de peça 94, **in verbis**:

‘40. Com efeito, como demonstram os documentos de peça 93, corroborando a última análise técnica da CGCEB/Inep (peça 73), Paquetá/PI fora inserido no Mapa de Risco e recebeu a Verificação **in loco** no ano de 2023, mais precisamente entre os dias 11 e 15/9/2023. Ao final do trabalho **in loco**, o Relatório Técnico CGCEB SEI 1246928 (peça 93, p. 26-36) atestou a conformidade entre a documentação analisada e as instalações da rede educacional às informações declaradas ao Censo de 2023, que por suposto serviu de parâmetro para distribuição dos recursos do Fundeb em 2024 (parágrafo **Error! Reference source not found.**).

41. Todavia, conforme já anotado anteriormente, a equipe do Inep absteve-se de analisar a documentação comprobatória e as evidências de suporte às informações declaradas aos censos de 2016 a 2021, que teriam fundamentado a distribuição dos recursos do EJA de 2017 a 2022, justamente o objeto desta denúncia e da respectiva demanda do MPF.’

56. Portanto, antes de se cogitar de suposta ineficiência administrativa a ser causada pela determinação TCU, há de se questionar o que levou o Inep a realizar Verificação **in loco** no Município em 2023 e, mesmo sabedor dos indícios de irregularidade nas matrículas EJA aqui tratados, abster-se deliberadamente de analisar amostras de documentação dos exercícios de 2016 a 2021, limitando-se ao ano de 2023.

57. Vê-se, portanto, que eventual ineficiência e retrabalho, caso verificados, devem ser atribuídos ao próprio Inep, que não agiu no momento oportuno e apropriado, não ao TCU, que buscar determinar a medida correicional exigida pelo caso concreto.

58. Por outro lado, a proposta de determinação, ao contrário do que se argumenta, não impõe ao Inep a responsabilização direta de gestores e/ou a formulação de juízo de culpa ou inocência em relação a eventuais condutas ilícitas decorrentes da declaração de matrículas ao Censo Escolar.

59. Tanto é assim que se requer a identificação dos responsáveis pelas declarações das supostamente matrículas inexistentes, com o posterior envio destas informações ao TCU e ao Ministério Público Federal (MPF) para adoção das providências de suas alçadas, sendo este o caso, quando e onde os eventuais responsáveis podem vir a enfrentar processos de apuração, sob o signo inequívoco da ampla defesa e do contraditório, na forma prevista em lei.

60. Resta claro, portanto, que a medida requerida ao Inep não equivale à assunção do papel de órgão de controle interno e/ou externo, tampouco afronta, de *per si*, os devidos processos legal e administrativo, não havendo, porquanto, óbice ao cumprimento da determinação do TCU.

61. Outrossim, destaca-se que a denúncia a órgãos de controle e a autoridades superiores em caso de irregularidades a que se teve conhecimento em decorrência do exercício de cargo público é dever funcional de qualquer servidor federal, como se extrai do art. 116, VI, XII e parágrafo único, todos da Lei 8.112/90. Este princípio, inclusive, é explicitamente encampado pela Portaria Inep 503/2018, no âmbito da Verificação **in loco**, que assim estipula:

‘Art. 21. Os relatórios da Verificação **in loco** também serão enviados, sempre que for necessário, para Órgãos de Controle Externo e para a Auditoria Interna - Audin do Inep.’

62. Logo, em quaisquer circunstâncias de atuação de servidores do Inep, seja ou não em cumprimento a determinação específica do TCU, a confrontação com irregularidades em declarações de matrículas ao Censo Escolar teria que ser informada a superiores e a órgãos de controle, sob pena de desvio funcional, o que demonstra não existir espécie ou anomalia no conteúdo da proposta de determinação do TCU.

63. Com relação às **alternativas** suscitadas (aprimoramento de controles internos pela Deed/Inep e assistência técnica à Secretarial Estadual de Educação do Piauí), cabe destacar que, da forma como descritas, soam demasiadamente genéricas. Portanto, insuficientes para substituir a

determinação anteriormente ventilada, muito embora possam no futuro colaborar para a reversão do quadro de fragilidades nos controles do Censo Escolar, tal qual evidenciado pela CGU (peça 112).

64. Por fim, em relação a exequibilidade do prazo de 120 (cento e vinte) dias para execução das determinações, apesar do destacado silêncio dos gestores do Inep, o que em tese denota concordância com a proposta, tem-se por bem ampliá-lo para 180 (cento e oitenta) dias.

65. Isto porque, caso a Autarquia decida dar cumprimento à determinação do TCU no mesmo período em que ordinariamente promoverá as Verificações **in loco** de 2025 (setembro e outubro), não incorrerá em descumprimento de prazo.

66. Desta forma, faz-se possível compatibilizar o cronograma anual da Verificação **in loco** no corrente ano à visita ao Município determinada pelo TCU, possibilitando ao Inep, caso entenda pertinente, reduzir custos, concentrar esforços de suas comissões executivas, mitigar possíveis impactos a outras atividades institucionais (posto que os meses de setembro e outubro estarão dedicados a estas atividades) e, por fim, ampliar a eficácia de sua atuação.

- **Reiteração das propostas de determinação com ajustes:**

67. Dito isto, uma vez analisadas as manifestações dos gestores do Inep, sem prescindir dos fundamentos já declinados no item ‘Exame Técnico’ da instrução de peça 94 (parágrafos 15 a 48), propõe-se, neste momento, reiterar as determinações anteriormente sugeridas, sem prejuízo dos ajustes aqui suscitados nos parágrafos 0 a 0, retro, e de pequenas alterações no texto das deliberações, a fim de torná-lo mais claro e objetivo.

b) FNDE:

- **Alegações dos gestores:**

68. Os gestores do FNDE (peças 105 e 106) iniciam afirmando que a distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) toma por base matrículas presenciais apuradas do Censo Escolar mais atualizado (arts. 7º e 8º da Lei 14.113/2020) e considera diferenças e ponderações entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino.

69. Destacam que eventuais retificações no quantitativo e/ou nos atributos de matrículas já contabilizadas no Censo implicam no recálculo das estimativas dos recursos do exercício em que se deu a retificação.

70. Para tanto, como **consequências práticas da determinação do TCU**, apontam que eventual exclusão retroativa de matrículas declaradas ao Censo Escolar, na forma aventada, exigiria a execução cronológica das seguintes etapas (peça 105, p. 1; peça 106, p. 1):

‘a) retificação da base de dados do Censo Escolar de 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021, encaminhada pelo Inep ao FNDE, para apuração das matrículas a serem consideradas no Fundeb, considerando as diferenças e as ponderações entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino;

b) recálculo dos coeficientes de distribuição do Fundeb de acordo com o novo cenário de matrículas;

c) recálculo das estimativas de receita e dos valores por aluno (VAAF, VAAT, VAAF-MIN e VAAT-MIN);

d) recálculo da complementação VAAF e da complementação VAAT;

e) publicação de portaria interministerial, pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério da Educação, para divulgação dos novos parâmetros operacionais;

f) envio dos coeficientes de distribuição ao Banco do Brasil para o reprocessamento da distribuição de recursos já realizada;

g) processamento dos acertos financeiros, pelo Banco do Brasil.’

71. Neste contexto, acreditam que o Fundeb já dispõe de fluxo operacional que permite acertos financeiros de exercícios anteriores provocados por retificações nos resultados do Censo Escolar, o que demonstra a plena possibilidade de implementação da deliberação do TCU.

72. Entrementes, destacam que referido procedimento depende do recebimento das bases de dados retificadas do(s) censo(s) escolar(es) em que ocorrerá(ão) os ajustes retroativos.

73. Os gestores **não se manifestaram** sobre a **razoabilidade do prazo** de 90 (noventa dias) para cumprimento da determinação, tampouco sobre eventuais **alternativas** ao conteúdo da deliberação cogitada.

- **Análise das manifestações:**

74. A proposta de determinação ao FNDE encerrava o seguinte comando (peça 94, p. 10):

III. Ante o mesmo fundamento do item anterior, determinar ao FNDE que, em prazo máximo de 90 (noventa) dias após o recebimento dos resultados retificados do Inep, elabore e envie à aprovação deste TCU plano de ação e cronograma detalhado para recálculo e compensação de recursos já distribuídos pelo Fundeb, pela Complementação da União e pelo PEJA nos exercícios de 2017 a 2022, tanto a Paquetá/PI, quanto a outros municípios eventualmente impactados por informações eventualmente inconsistentes/falsas sobre matrículas EJA declaradas pelo primeiro aos censos escolares de 2016 a 2021, nos limites, escopo e objeto desta denúncia;

75. Pois bem, os gestores do FNDE não indicaram óbices ao recálculo e compensação dos recursos já distribuídos pelo Fundeb, pela complementação da União e pelo Programa Educação de Jovens e Adultos (PEJA) nos exercícios de 2017 a 2022, ratificando, consoante destacado na instrução técnica de peça 94, que eventual alteração no quantitativo de matrículas declaradas pelo município de Paquetá/PI teria, em tese, o condão de promover ajustes nos valores recebidos por outros municípios e que, portanto, quaisquer ações neste sentido só poderiam ser iniciadas após retificação das bases de dados dos censos escolares de 2016 a 2021, esta última atribuição exclusiva do Inep.

76. No tocante à elaboração de plano de ação e cronograma, os gestores do FNDE apresentam um rol de etapas que necessariamente precisam ser cumpridas, em ordem cronológica, caso se ponha em marcha a determinação do TCU, dando a entender não existem óbice, tampouco contrariedades à adoção destes procedimentos.

77. Por fim, como os gestores não se manifestaram explicitamente acerca da exequibilidade da medida em 90 (noventa) dias, considera-se razoável e adequado o prazo sugerido. Quanto às alternativas à medida proposta, não trazem nada de novo, razão pela qual se pode tê-la por viável.

- **Reiteração da proposta de determinação com ajustes:**

78. Dito isto, depois de analisadas as manifestações dos gestores do FNDE, sem prescindir dos fundamentos do item ‘Exame Técnico’ da instrução de peça 94 (parágrafos 15 a 48), propõe-se, neste momento, reiterar a determinação anteriormente sugerida, sob a qual não se registrou objeção ao cumprimento, redundando na proposta de encaminhamento adiante assentada.”

3. Com base nos fundamentos expostos no exame empreendido, a proposta de encaminhamento formulada pela AudEducação contempla, no essencial, as seguintes medidas (peças 113 a 115):

3.1. conhecer da presente Denúncia para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

3.2. determinar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) que, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias:

3.2.1. “realize a conferência e comprove, por meio de ação presencial no Município de Paquetá/PI, a exatidão das matrículas [de] EJA declaradas aos censos escolares de 2016 a 2021, que serviram de base à distribuição dos recursos do Fundeb, da Complementação da União e do Programa Educação de Jovens e Adultos (PEJA) nos anos de 2017 a 2022, promovendo, em caso de detecção de incompatibilidades com documentos, registros escolares, informações administrativas e infraestrutura física da rede ensino, entre outras fontes idôneas, as retificações necessárias no Sistema Educacenso e nos resultados dos censos escolares respectivos, dando imediata ciência dos números reais apurados ao FNDE”;

3.2.2. “identifique, com base em registros de sistema e/ou em outros meios idôneos, os responsáveis por eventuais informações inexatas sobre matrículas EJA em Paquetá/PI, declaradas aos censos escolares de 2016 a 2021, que serviram de base à distribuição dos recursos do Fundeb, da Complementação da União e do Programa Educação de Jovens e Adultos (PEJA) nos anos de 2017 a 2022, representando ao TCU para fins de responsabilização administrativa, bem como dando ciência ao Ministério Público Federal, tendo em vista o possível cometimento do crime do art. 313-A do Código Penal (Inserção de dados falsos em sistema de informações) e/ou de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992)”;

3.3. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, “em prazo máximo de 90 (noventa) dias após o recebimento dos resultados retificados do Inep, caso haja valores a maior e/ou a menor a serem redistribuídos/retidos, elabore e envie à aprovação deste TCU plano de ação e cronograma detalhado para recálculo e compensação de recursos do Fundeb, da Complementação da União e do PEJA nos anos de 2017 a 2022, decorrentes de eventuais declarações inexatas de matrículas EJA do Município de Paquetá/PI nos censos escolares de 2016 a 2021”;

3.4. encaminhar cópia do inteiro teor do acórdão que vier a ser proferido ao denunciante, ao Município de Paquetá/PI, juntamente com o seu respectivo CACS Fundeb, ao Ministério Público Federal no Estado do Piauí, ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí e à Controladoria-Geral da União, destacando que o relatório e o voto que fundamentarem a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

3.4. arquivar o presente processo, com base no art. 169, inciso III, do RI/TCU.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação do Plenário Denúncia acerca de possíveis irregularidades na gestão de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pelo Município de Paquetá/PI, durante o período de 2017 a 2021, referentes a um suposto crescimento artificial de matrículas do Educação de Jovens e Adultos (EJA) na rede municipal de ensino, bem como ao repasse de emendas do “orçamento secreto” e à coação de profissionais do magistério para devolução de valores de rateio do Fundeb (peça 1).

2. Após a promoção das diligências pertinentes, a Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação) afastou os indícios de irregularidades associados ao recebimento de recursos por meio do “orçamento secreto” e à devolução de recursos de rateio do Fundeb por trabalhadores da educação.

3. Contudo, a unidade técnica entende que permanece a suspeita de crescimento artificial de matrículas do EJA de 2017 a 2021, com reflexo na duplicação dos recursos do Fundeb e da Complementação da União recebidos pelo Município de Paquetá/PI entre 2020 e 2022 (de R\$ 5,9 para R\$ 12,3 milhões).

4. Assim, a AudEducação propõe ao Tribunal a procedência parcial da Denúncia, bem como a realização das seguintes determinações:

4.1. ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), para que, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, realize ação presencial no Município de Paquetá/PI, com vistas a apurar a exatidão das matrículas do Educação de Jovens e Adultos (EJA) declaradas aos censos escolares de 2016 a 2021 e, em caso de serem detectadas inconsistências, efetue as retificações necessárias no Sistema Educacenso e nos resultados dos censos escolares respectivos, com imediata ciência dos números reais apurados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), identificando, ainda, os responsáveis por eventuais informações inexatas sobre matrículas de EJA no Município de Paquetá/PI, com uma possível representação ao TCU e ao Ministério Público Federal acerca dessas ocorrências;

4.2. ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para que, caso tenha conhecimento das inconsistências detectadas pelo Inep no cumprimento da determinação acima, encaminhe ao TCU, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, plano de ação e cronograma detalhado para recálculo e compensação de recursos do Fundeb, da Complementação da União e do Programa de Educação de Jovens e Adultos (PEJA) nos anos de 2017 a 2022, decorrentes de eventuais declarações inexatas de matrículas de EJA do Município de Paquetá/PI, referentes aos censos escolares de 2016 a 2021.

5. Nos termos do exame de admissibilidade feito pela unidade técnica e com base nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno/TCU, pode o Tribunal conhecer desta Denúncia, eis que preenchidos os requisitos para a sua admissibilidade.

6. Com o objetivo de contextualizar a questão referente à gestão de recursos do Fundeb, transcrevo, a seguir, excertos do Relatório condutor do Acórdão 2.590/2024 – Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que tratou da complementação da União ao Fundeb e da distribuição aos entes subnacionais:

“27. O Fundeb constitui fundo especial, formado por 27 fundos (26 estaduais e 1 do Distrito Federal) que são compostos por recursos dos: a) estados – 20% de: ICMS, ITCD, IPVA, Cota-Parte FPE e Cota-Parte IPI-Exportação; b) municípios – 20% de: Cota-Parte FPM, Cota-Parte ICMS, Cota-Parte IPVA, Cota-Parte ITR e Cota-Parte IPI-Exportação; e c) complementação da União. A Lei do Novo Fundeb não trouxe previsão de recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar 87/1996.

28. A composição da Complementação da União ao Fundeb passou, progressivamente, de no mínimo 10% do somatório da contribuição total de estados, DF e municípios para no mínimo 12% (em 2021), 15% (em 2022), 17% (em 2023), 19% (em 2024), 21% (em 2025) e 23% (a

partir de 2026), conforme inciso V do artigo 212-A e nova redação dada ao art. 60 do ADCT. Ao final da trajetória (2026), a complementação federal ao Fundeb terá sido ampliada em treze pontos percentuais (p.p.).

29. Manteve-se a modalidade de complementação federal convencional, baseada no Valor Anual por Aluno (Complementação-VAAF), correspondente a 10 p.p. A referida emenda instituiu duas novas modalidades de complementação. A novidade mais significativa ficou por conta da complementação pelo Valor Anual Total por Aluno (VAAT), de 10,5 p.p. do mínimo que a União deve complementar de forma adicional até 2026, cuja distribuição traz mudanças na modelagem, especialmente no que diz respeito à sua destinação para reforçar o orçamento de cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o VAAT nas respectivas redes não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Outra inovação trata da modalidade de complementação pelo Valor Anual por Aluno por Resultados (VAAR), distribuído por rede de ensino e que contemplará indicadores de aprendizagem e de atendimento, a ser aplicado a partir de 2023.

30. De acordo com a Portaria Interministerial 1, de 25/4/2022, que trata do ajuste final dos recursos do Fundeb referente à Complementação da União nas modalidades VAAF e VAAT de 2021, o VAAF definido nacionalmente foi de R\$ 4.645,38 e o VAAT foi de R\$ 4.866,18. Quanto à Complementação-VAAF da União (R\$ 19,8 bilhões em 2021), continuam como beneficiados dez estados das Regiões Norte e Nordeste (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte) e todos os seus 1.925 Municípios.

31. Já a Complementação-VAAT possibilitou que 1.567 Municípios, localizados em 24 estados de todas as Regiões do País, fossem contemplados pela nova parcela da Complementação da União (R\$ 3,9 bilhões). Um total de 1.385 Cidades (72%) acumularam as complementações federais a título de VAAF e o VAAT. Apenas os Municípios dos estados do Rio Grande do Sul e de Rondônia, bem como o Distrito Federal, não receberam a Complementação-VAAT. Por enquanto, nenhuma rede estadual foi favorecida por essa nova parcela da complementação federal.

[...]

130. O Fundeb não foi pensado como um Fundo único nacional, mas sim como modelo para equalizar a distribuição de recursos no âmbito dos seus 27 fundos estaduais. O modelo híbrido de distribuição de recursos (art. 212-A, inciso V, da CF), baseado em conceitos diferentes de valor anual por aluno, mantém a ideia original de garantir um valor mínimo nacional investido por aluno para todos os estados, que é operado pela Complementação-VAAF, e inova ao distribuir parte dos recursos da complementação da União de acordo com a capacidade de financiamento de cada ente federado, pela Complementação-VAAT, e outra parte seguindo a lógica da bonificação por desempenho, pela Complementação-VAAR (Quadro 4 e Anexo 1).

Quadro 4 – Modalidades de Complementação da União ao Fundeb, segundo regras da EC 108/2020

Parâmetro	Valor	Critério
Valor Anual por Aluno (VAAF)	Proporção de 10% da complementação.	Mantém a métrica de cálculo usada no antigo Fundeb, que considera na apuração somente as receitas integrantes do Fundo, devendo ser repassada para estados com VAAF inferior ao VAAF mínimo definido nacionalmente.

Parâmetro	Valor	Critério
Valor Anual Total por Aluno (VAAT)	Proporção mínima de 10,5% da complementação.	Adota métrica mais alargada da disponibilidade de recursos do ente, que inclui em seu cálculo, além das receitas integrantes do Fundo, outras receitas e transferências vinculadas à educação que estão fora da cesta do Fundeb (outros impostos, salário-educação, royalties do petróleo e gás e transferências universais do MEC). O somatório de todas as receitas vinculadas à educação de cada rede de ensino será dividido pela soma ponderada das suas matrículas na educação básica, gerando um VAAT próprio para cada rede. A complementação deverá ser repassada para as redes de ensino, independentemente do seu estado de origem, que apresentem VAAT inferior ao VAAT mínimo definido nacionalmente. Foi aplicado a partir de julho de 2021.
Alcance de resultados (VAAR)	Proporção de 2,5% da complementação	Adota critérios associados ao cumprimento de condicionalidades. A complementação deverá ser repassada para redes de ensino que apresentem melhorias de gestão e evolução de indicadores de atendimento e de aprendizagem. A ser aplicado a partir de 2023.

Fonte: Constituição Federal, art. 212-A, inciso V, alíneas 'a' (VAAF), 'b' (VAAT) e 'c' (VAAR).

131. Pode-se afirmar que as novas regras introduzidas pela EC 108/2020 reforçam o legado da recente política educacional de fundos (operacionalizada pelo Fundef, de 1997 a 2006, e pelo antigo Fundeb, de 2007 a 2020) e buscam o aumento do seu efeito redistributivo. Martins (2021) destaca que houve 'uma série de aprimoramentos, até com o aprofundamento da solidariedade federativa, a partir do aumento da complementação da União e a adoção do conceito de valor aluno ano total - VAAT e do modelo 'híbrido', além das ponderações de disponibilidade financeira'.

[...]

159. Como mencionado na seção anterior, o TCU refaz os cálculos do FNDE para verificar sua correção e acompanhar a distribuição do fundo, o que inclui os cálculos das complementações VAAF e VAAT. **O FNDE calcula os coeficientes com base no número de matrículas do Censo Escolar, aplicado pelo Inep, e na estimativa de receitas dos entes destinadas ao Fundeb, recebidas da STN, e publica os parâmetros do fundo no exercício X, para vigorar no exercício X+1.** O STO/AudFiscal/TCU realiza semestralmente a fiscalização dos repasses do Fundeb, além do FPE, FPM, IPI-EXP e CIDE. Esse acompanhamento é feito via Sistema de Acompanhamento das Transferências Constitucionais e Legais (Transcon), com base nos dados de distribuição e de arrecadação. Verifica-se a consistência entre a arrecadação e a distribuição, bem como entre a distribuição calculada pelo sistema e a realizada, incluindo uma verificação por amostragem dos valores entregues a alguns beneficiários (extratos obtidos pela internet).

[...]

172. **O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Censo Escolar são ferramentas e fontes de informação de fundamental importância para a operação da Complementação-VAAR.** O Saeb é realizado a cada dois anos e aplica testes e questionários com todos os estudantes da rede pública e uma amostra da rede privada, avaliando os níveis de aprendizagem dos estudantes e coletando informações contextuais. **O Censo Escolar é realizado anualmente e coleta dados sobre estabelecimentos de ensino, gestores, turmas, alunos, profissionais escolares, movimento escolar dos alunos e rendimento escolar dos alunos, permitindo calcular um amplo conjunto de indicadores sobre a situação da educação**

brasileira, entre eles as taxas de aprovação, reprovação e abandono escolar.

173. Nos termos do art. 14, c/c art. 49, incisos V e VI, do Decreto 10.656/2021, cabe ao Inep a atribuição de encaminhar, à CIFEBQ, as informações referentes às metodologias de aferição das condicionalidades e de cálculo dos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem, atendendo os seguintes prazos: a) a regra geral é que as informações sejam encaminhadas até 30 de abril de cada exercício; contudo, há exceção quanto (b) às informações sobre a definição dos níveis considerados adequados pelas escalas de proficiência do Saeb do ensino fundamental, que serão encaminhadas até 30/9/2022, para vigência em 2023; e (c) as informações sobre a definição dos níveis considerados adequados pelas escalas de proficiência do Saeb do ensino médio, que serão encaminhadas até 30/9/2024, para vigência em 2025. Cabe à CIFEBQ aprovar as metodologias elaboradas pelo Inep, e ao FNDE operacionalizar o cálculo e o repasse da partilha dos recursos da Complementação-VAAR, a partir dos entes habilitados.

[...]

261. Quanto ao Sistema de Transferências Legais e Constitucionais (STL), o FNDE esclareceu que se trata de sistema corporativo utilizado para: a) apuração e ponderação das matrículas do Censo Escolar consideradas no âmbito do Fundeb; b) apuração das receitas vinculadas aos Fundos; c) cálculo e distribuição dos recursos da complementação da União devidos aos entes subnacionais; e d) geração dos coeficientes de distribuição dos recursos da Complementação da União e da contribuição de estados, Distrito Federal e municípios. Para adequação do STL aos novos regramentos envolvendo a complementação da União, foram necessárias a realização das seguintes implementações corretivas e evolutivas:

a) adequações no módulo do VAAF: a.1) alteração da regra de cálculo da complementação da União, deixando de existir a parcela reservada à complementação ao Piso, cujo montante passou a compor a Complementação-VAAF; a.2) exclusão da regra de atualização do valor anual por aluno pelo valor por aluno do ensino fundamental praticado em 2006 no Fundef; a.3) criação, para apuração das matrículas, do segmento de ensino denominado Ensino Técnico e Profissional, visando a atender o disposto no inciso II, § 3º do art. 8º c/c alínea 'r', § 1º do art. 43 da Lei 14.113/2020.

b) adequações no módulo do VAAT: b.1) criação de mecanismo de ponderação de matrículas próprio para o VAAT, atendendo ao § 2º do art. 43 da Lei 14.113/2020; b.2) criação de funcionalidade para importação dos dados de receita oriundos da STN, previstos no art. 13, § 3º, I, II e IV da Lei 14.113/2020; b.3) criação de funcionalidade para importação e atualização monetária dos dados de receita oriundos do próprio FNDE, previstos no art. 13, § 3º, III e V da Lei 14.113/2020; b.4) criação de mecanismo, por meio de integração com o Siope, visando consulta aos entes que disponibilizaram as informações e dados ao referido sistema, conforme art. 13, §§ 4º e 5º, c/c art. 38 da Lei 14.113/2020; b.5) criação de funcionalidade para consolidação dos dados de receita dos entes habilitados ao VAAT, como também para cálculo do VAAT de cada ente habilitado; b.6) criação de funcionalidade para o cálculo da distribuição da Complementação-VAAT; b.7) criação de funcionalidade para a geração do cronograma de distribuição da Complementação-VAAT por ente, conforme cronograma de desembolso estabelecido do Tesouro; b.8) criação de funcionalidade para envio mensal ao Banco do Brasil dos valores dos débitos e créditos da parcela do mês; b.9) integração do STL com o Sistema Integrado de Gestão Financeira do FNDE (Sigef) para envio de solicitação dos pagamentos da Complementação-VAAT à Diretoria Financeira do FNDE.

262. Pelo exposto, observa-se que os novos normativos que regulam o Fundeb trouxeram avanços em relação à fundamentação legal da obrigatoriedade do preenchimento do Siope, nos termos dos arts. 7º, § 6º, 13, § 5º, 38 e 39, inciso V, da Lei 14.113/2020, bem como no art. 6º, inciso VII, e arts. 32 a 39 do Decreto 10.656/2021. No entanto, como manifestou o FNDE no Ofício 9345/2022/Digef (peça 131), **ainda há limitações de natureza regulamentar quanto aos prazos para validação dos dados, penalidades e metodologia a ser aplicada no cálculo dos indicadores legais da educação.**

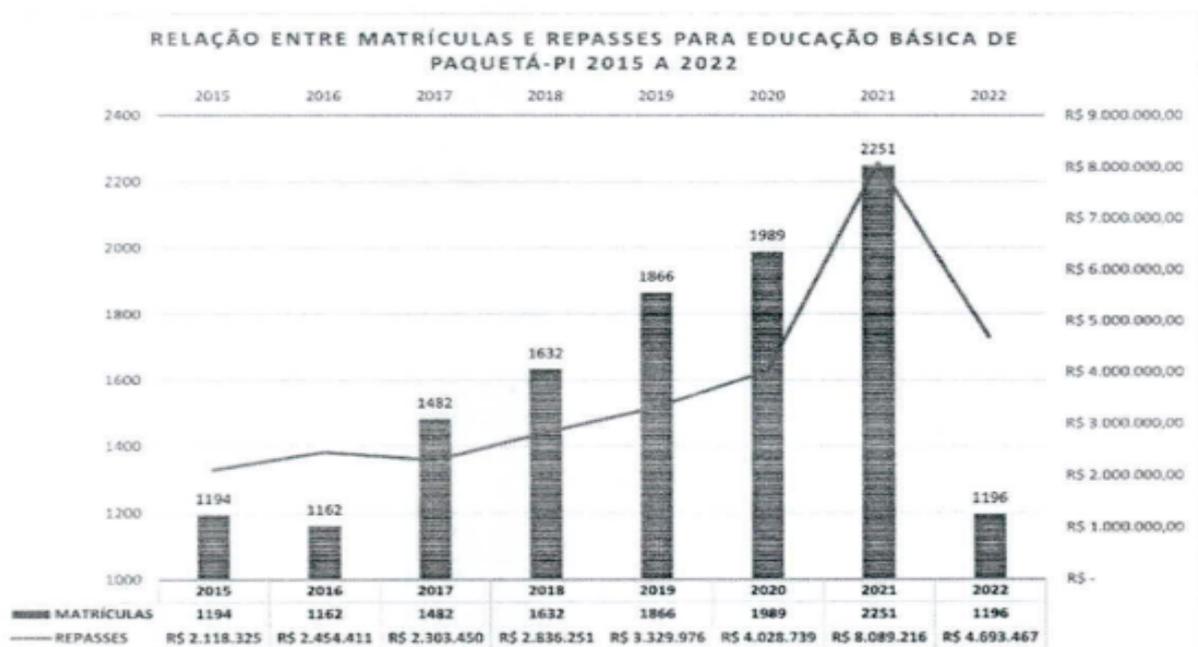
263. Para garantir a qualidade dos dados declarados, o Siope possui críticas de aviso ou impeditivas de transmissão. Na proporção que se eleva a quantidade das críticas impeditivas, aumenta a quantidade de solicitações no Fale Conosco do Siope em busca de apoio técnico ou de inibição das críticas para transmissão dos dados, demandando atuação humana para realizar esses atendimentos. Se por um lado as críticas impeditivas aumentam a qualidade e fidedignidade das informações, na contramão ocasiona o atraso nas transmissões dos dados e, conseqüentemente, a penalização dos entes.

264. Em razão das inadimplências registradas no CAUC, os entes Federados continuam a recorrer ao Poder Judiciário e têm obtido liminares e ocasionalmente se omitindo no dever de transmissão dos dados ao Siope. Como exemplo, em 2021, das vinte e sete unidades federativas, oito estavam com liminares judiciais e dessas, seis ainda não haviam transmitido os dados do 6º bimestre de 2021, além de outras três que não transmitiram e/ou validaram os dados desse bimestre até a data do Ofício 9345/2022/Digef-FNDE, de 14/4/222 (peça 131, p. 4). (grifos acrescidos)”

7. O que se observa, portanto, na fiscalização realizada pelo TCU que culminou no Acórdão Acórdão 2.590/2024 – Plenário, é que, no contexto do novo Fundeb, a informação fornecida pelo censo escolar acerca das matrículas no ensino básico efetuadas em determinado ano serve como referência para a divisão dos recursos federais entre os entes federados, impactando inclusive nos cálculos das complementações Valor Anual por Aluno (VAAF) e Valor Anual Total por Aluno (VAAT), de tal forma que um dado inverídico de crescimento acentuado dessas matrículas para determinado município faz com que o rateio do Fundeb fique desequilibrado, com prejuízo aos demais municípios, o que representa uma violação ao pacto federativo.

8. Diante desse contexto, a suspeita de que os dados atribuídos ao censo escolar sejam fraudulentos e incompatíveis com a realidade é de extrema gravidade, ante a possibilidade de terem ocasionado expansão artificial dos recursos do Fundeb recebidos pelo Município de Paquetá/PI, fato sobejamente destacado nestes autos, o que exige o aprofundamento da investigação.

9. A denúncia que originou esses autos aponta um incremento substancial dos recursos do Fundeb repassados ao Município de Paquetá/PI, durante o período de 2017 a 2021, que saltaram de R\$ 3,2 milhões no primeiro ano para quase R\$ 8,3 milhões no último, decorrente de um crescimento exponencial no número de matrículas no ensino básico até 2021 (1.482 em 2017; 1.632 em 2018; 1.866 em 2019; 1.989 em 2020; e 2.251 em 2021), conforme se observa no gráfico a seguir extraído da peça inicial (peça 1, p. 2):



10. Ressalte-se que, em resposta à diligência realizada pela unidade técnica, a Controladoria-Geral da União (CGU) informou ao TCU que a questão de incremento artificial de matrículas no Município de Paquetá/PI já foi abordada em demanda apresentada pela Superintendência da Polícia Federal no Estado do Piauí (SR/PF/PI), que encaminhou denúncia feita pelo Vereador do Município de Paquetá/PI, Sr. Daniel de Moura Santos.

11. Em Nota Técnica acostada aos autos, a CGU informou ter detectado crescimento exacerbado nas matrículas da educação básica dos municípios piauienses, sobretudo em relação ao Ensino de Jovens e Adultos (EJA), consoante se observa na transcrição a seguir (peça 47, p. 6):

“A despeito dos elevados quantitativos de alunos matriculados na educação básica da rede municipal de ensino de Paquetá/PI nos últimos anos, **constatou-se que a população desse município seria de apenas 4.147 habitantes, segundo dados do último censo demográfico realizado pelo IBGE (Censo 2010).**

Por conseguinte, no ano de 2021, **mais da metade da população do município de Paquetá/PI teria estado matriculada nas escolas da rede municipal de ensino, sendo que, aproximadamente, um em cada três moradores do município teria estado matriculado na EJA das escolas municipais.**

Em vista disso, o exacerbado crescimento das matrículas na EJA da rede municipal de ensino de Paquetá/PI ocorrido durante a gestão do Ex-Prefeito Municipal, Thales Coelho Pimentel, chama a atenção e, em princípio, não se justificaria, haja vista **a evidente desproporcionalidade entre os quantitativos de matrículas declaradas ao Inep durante a sua gestão e a quantidade de habitantes do município.**

Diante de todo o exposto, entende-se haver forte indício de fraude nos quantitativos de alunos matriculados na rede municipal de ensino de Paquetá/PI declarados ao Inep durante a gestão do Ex-Prefeito Municipal já citado, com vistas a aumentar, de maneira fraudulenta, os repasses de recursos do Fundeb ao município, corroborando o que foi denunciado.” (grifos acrescidos)

12. Ressalte-se que se considerarmos que entre 2020 e 2022 a parcela de Complementação da União subiu de 10% para 15% para todo o sistema Fundeb – o VAAT, que não existia até 2020, passou a 5% em 2022, o que por si só significou um aumento geral de 50% na Complementação da União anteriormente repassada. Levando em consideração apenas esse contexto, grosso modo haveria expansão de apenas 50% nos recursos do Fundeb recebidos pelo Município de Paquetá/PI, e não crescimento superior ao dobro para o mesmo período, como verificado no caso concreto. O que se observa, portanto, é que o substancial incremento de recursos do Fundeb repassados ao município em tela é consequência direta do crescimento das matrículas da rede municipal, de tal forma que se faz necessário determinar ao Inep que aprofunde suas investigações acerca da confiabilidade dos dados do censo escolar, consoante proposto pela AudEducação .

13. Ademais, concordo com o posicionamento da unidade técnica no sentido de que, consoante o teor dos incisos III, V, VIII e X do art. 3º da Portaria MEC 316/2007 (v. item 38 da instrução transcrita no Relatório precedente), a garantia da fidedignidade de todo o processo censitário é uma das atribuições do Inep.

14. Acrescente-se, ainda, que, em resposta à diligência realizada no âmbito destes autos, os técnicos do FNDE informaram que o Fundeb já dispõe de fluxo operacional que permite acertos financeiros de exercícios anteriores provocados por retificações nos resultados do Censo Escolar, sendo que as inconsistências que porventura venham a ser detectadas pelo Inep, nos dados referentes às matrículas no ensino básico no Município de Paquetá/PI, no período de 2016 a 2021, podem vir a ser corrigidas no âmbito do plano de ação proposto pela AudEducação.

15. Feitas essas considerações, pode o Tribunal conhecer da presente Denúncia, considerá-la, no mérito, parcialmente procedente, e expedir as determinações ao Inep e ao FNDE propostas pela AudEducação.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 6 de agosto de 2025.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1767/2025 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 016.985/2022-2
- 1.1. Apenso: TC 001.262/2023-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Denunciante: identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei 8.443/1992).
4. Entidade: Município de Paquetá/PI.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: Daniel Leonardo de Lima Viana (OAB/PI 12.306) e Fernando Galvão Neto (OAB/PI 15.941).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Denúncia acerca de possíveis irregularidades na gestão de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pelo Município de Paquetá/PI, durante o período de 2017 a 2021, referentes a um suposto crescimento artificial de matrículas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) na rede municipal de ensino, bem como ao repasse de emendas do “orçamento secreto” e à coação de profissionais do magistério para devolução de valores de rateio do Fundeb.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno/TCU, conhecer da presente Denúncia, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, determinar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), no prazo de 90 (noventa) dias contados da notificação deste acórdão, que:

9.2.1 em consonância com suas atribuições previstas no art. 3º, incisos III, V, VIII e X, da Portaria/MEC 316/2007, realize fiscalização no Município de Paquetá/PI, com vistas a apurar a exatidão das matrículas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) declaradas aos censos escolares de 2016 a 2021, que serviram de base à distribuição dos recursos do Fundeb, da Complementação da União e do Programa Educação de Jovens e Adultos (PEJA) nos anos de 2017 a 2022, promovendo, em caso de detecção de incompatibilidades com documentos, registros escolares, informações administrativas e infraestrutura física da rede ensino, entre outras fontes idôneas, as retificações necessárias no Sistema Educacenso e nos resultados dos censos escolares respectivos, dando imediata ciência dos números reais apurados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

9.2.2. identifique, com base em registros de sistema e/ou em outros meios idôneos, os responsáveis por eventuais informações inexatas sobre matrículas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) em Paquetá/PI, declaradas aos censos escolares de 2016 a 2021, que serviram de base à distribuição dos recursos do Fundeb, da Complementação da União e do Programa Educação de Jovens e Adultos (PEJA), nos anos de 2017 a 2022, representando ao TCU para fins de responsabilização administrativa, bem como dando ciência ao Ministério Público Federal para as providências que entender cabíveis;

9.3. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, caso tenha conhecimento das inconsistências detectadas pelo Inep no cumprimento da determinação contida no subitem 9.2.1. acima, bem como de valores a maior e/ou a menor a serem redistribuídos/retidos, encaminhe ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias contados da notificação deste

acórdão, plano de ação e cronograma detalhado para recálculo e compensação de recursos do Fundeb, da Complementação da União e do PEJA nos anos de 2017 a 2022, decorrentes de eventuais declarações inexatas de matrículas do EJA do Município de Paquetá/PI, referentes aos censos escolares de 2016 a 2021.

9.4. encaminhar cópia deste acórdão ao denunciante, ao Procurador da República Patrick Aureo Emmanuel da Sila Nilo, ao Município de Paquetá/PI, juntamente com o seu respectivo CACS Fundeb, ao Ministério Público Federal no Estado do Piauí, ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí e à Controladoria-Geral da União, para conhecimento;

9.5. retirar o sigilo destes autos, à exceção daquelas peças que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução/TCU 259/2014; e

9.6. arquivar o presente processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 30/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1767-30/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

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