

VOTO

Trata-se do terceiro relatório de acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, instituído pela Lei 13.005/2014, em observância ao artigo 214, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (original sem grifos).

Por ocasião do julgamento do Relatório Sistêmico da Função Educação referente ao exercício de 2014 (FiscEducação), esta Corte decidiu, por meio do Acórdão 528/2015 – Plenário:

9.5. determinar à Segecex que institua processo de trabalho específico e contínuo para o acompanhamento do Plano Nacional de Educação, de modo a que este Tribunal possa comunicar à sociedade e ao Congresso Nacional, ano a ano, nas edições do FiscEducação, a evolução do desenvolvimento do Plano, o cumprimento das obrigações nele estabelecidas para as diversas instâncias operativas, os resultados já alcançados e a alcançar.

O Tribunal aprovou a metodologia para o acompanhamento do plano, por meio dos Acórdãos 795/2016 e 2.921/2016, ambos do Plenário, a qual preza pela identificação de eventos de risco que possam impactar negativamente a consecução do PNE.

Identificados os riscos, são planejadas as principais ações de controle na área de educação, de forma seletiva, dada a impossibilidade de acompanhamento de todas as 254 estratégias estabelecidas no PNE, sem prejuízo de apresentar uma visão geral do cumprimento das metas pelos diversos entes governamentais.

Os dois primeiros relatórios trataram do detalhamento e aperfeiçoamento da própria metodologia de acompanhamento. Nesta terceira edição, a Secex/Educação retrata a situação de cada uma das vinte metas constantes do PNE 2014-2024 (Lei 13.005/2014) e de outras medidas específicas previstas no corpo da lei, como, por exemplo, mecanismos de negociação federativa e de monitoramento das metas.

Quanto ao aspecto metodológico, o relatório de acompanhamento traz projeções para os indicadores de determinadas metas, feitas por meio de regressão linear, utilizando como referência os índices medidos nos anos anteriores ao da projeção, desde 2004. Assim, sinalizam-se riscos potenciais ao alcance das metas previstas no PNE 2014-2024.

Consoante o relatório de acompanhamento (peça 6), das vinte metas do PNE, catorze não devem ser cumpridas até 2024, serão cumpridas intempestivamente (no caso de metas cujo prazo final é anterior a 2024) ou serão cumpridas apenas parcialmente.

Esse acompanhamento é desafiador, tanto em razão de seu amplíssimo objeto (20 metas compostas por diversas estratégias) como por envolver ações que dependem de outros Poderes e de outras esferas da federação.

Nesse contexto, o artigo 7º, §5º, da Lei 13.005/2014, determinou a **criação de uma instância permanente de negociação e cooperação** entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

[...]

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Como salientado no relatório, embora essa instância tenha sido criada pela Portaria – MEC 619/2015, alterada pela Portaria – MEC 1.547/2016, a unidade técnica não conseguiu identificar elementos que apontem para a realização de suas reuniões.

O artigo 11, *caput*, §1º, incisos I e II, da Lei do PNE, prevê a **implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB)**.

Esse sistema foi instituído pela Portaria – MEC 369/2016, posteriormente revogada pela Portaria – MEC 981/2016, em razão de a base nacional comum curricular, que servirá de referência para as avaliações, ainda estar pendente de aprovação pelo Conselho Nacional de Educação.

A análise da responsabilidade pela não implementação do SINAEB é objeto do TC 023.721/2016-2, em atendimento ao Acórdão 1.897/2017 – Plenário.

O PNE 2014-2014 também determinou a instituição, por lei específica, do **Sistema Nacional de Educação (SNE)**, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração:

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

O SNE ainda não foi implantado. Segundo a unidade técnica, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar 413/2014, que visa a instituir o SNE e regulamentar o artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal, estabelecendo normas de cooperação entre os entes federados.

A implantação desse sistema, assim como da instância permanente de negociação e cooperação, é fundamental para o alcance das metas que dependem da colaboração entre os diversos entes federados.

Inicialmente, a unidade instrutiva propôs dar ciência do relatório contendo esse preocupante diagnóstico em relação ao cumprimento das metas a diversos órgãos e entidades envolvidos (peça 6).

Embora não ignore que já foram realizadas algumas fiscalizações envolvendo estratégias do PNE, como descrito no relatório, considero que, a partir de agora, é fundamental concentrar forças em ações de controle que possam efetivamente contribuir para o alcance das metas. Esta Corte, diante das relevantíssimas atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição Federal, não deve se contentar em colher dados e informá-los aos diversos órgãos envolvidos.

Diagnóstico semelhante ao produzido pela Secex Educação, aliás, já é feito por instituições da sociedade civil organizada, a exemplo do observatório do PNE (www.observatoriodopne.org.br), e por órgãos incumbidos legalmente desse mister, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/MEC (artigo 5º, da Lei 13.005/2014 – Lei do PNE), o que permite que os esforços se concentrem na realização de ações de controle efetivas, que gerem benefícios para a sociedade.

Para a realização dessas ações o Tribunal não deve poupar esforços. Diversas são as áreas relevantes que esta Corte está incumbida de fiscalizar, com seus meios escassos. Não se discute, contudo, que uma educação de qualidade é condição *sine qua non* para o desenvolvimento de um país e, por isso, a fiscalização dessa área deve ser prioridade máxima na alocação de recursos no TCU, até mesmo, se for o caso, com a constituição de forças-tarefa e núcleos de auditores encarregados exclusivamente de auditar programas e estratégias relacionadas ao PNE.

Esses esforços certamente contribuirão para uma melhoria futura da qualidade do gasto público e do controle social, com evidentes benefícios para a sociedade. Caberá à Secex definir a melhor forma de priorizar essas ações.

Após reunião realizada com minha assessoria, na qual foi retratada essa preocupação, a Secex/Educação, de forma louvável, elaborou instrução complementar (peça 10), na qual propôs algumas determinações e recomendações, as quais podem, a meu ver, como medidas iniciais, tirar os órgãos destinatários de uma aparente inércia quanto ao cumprimento do PNE.

Nesse sentido, é pertinente a recomendação ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para que colete, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios ou em outra pesquisa que entender conveniente, dados necessários para a aferição anual do acesso à educação básica da população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, para que seja possível o acompanhamento da **Meta 4, do PNE**, que preconiza:

Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Ainda com relação à meta 4, também acolho a proposta de recomendar ao Inep que, nos próximos relatórios de monitoramento das metas do PNE, adote indicador que permita o acompanhamento da evolução do acesso ao atendimento educacional especializado, como o “percentual de alunos de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação que recebem atendimento educacional especializado”.

Quanto à criação da instância permanente de negociação e cooperação, prevista no artigo 7º, §5º, da Lei 13.005/2014, a unidade técnica propõe determinar ao Ministério da Educação que informe as datas das próximas reuniões dessa instância que devem ocorrer em 2018, suas respectivas pautas, e que encaminhe as atas das reuniões que vierem a ser realizadas, medida que também acolho.

Como a criação do Sistema Nacional de Educação depende de lei específica, havendo projeto de lei em tramitação na Câmara dos Deputados (PLC 413/2014), a Secex/Educação propõe comunicar à Casa Legislativa a relevância desse projeto para a consecução das metas do PNE e, por conseguinte, para a melhoria da qualidade da educação.

Proposta similar foi feita em relação à Lei de Responsabilidade Educacional, prevista na estratégia 20.11, do PNE, *in verbis*:

Aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.

O Projeto de Lei 7.420/2006, que trata dessa matéria, também está pendente de aprovação na Câmara dos Deputados.

A unidade técnica observou que foram vetados, nos projetos de lei de diretrizes orçamentárias para 2017 e 2018 (leis 13.408/2016 e 13.473/2017, respectivamente) dispositivos que incluíam o alcance das metas do PNE entre as prioridades da Administração Pública Federal e que a alocação de recursos na área educacional teria como objetivo cumprimento dessas metas.

Não desconhecendo que a possibilidade de veto a dispositivos de projetos de lei insere-se nas competências privativas do Presidente da República (art. 84, V, da CRFB/1988), as razões do veto, tanto no caso de inconstitucionalidade ou de contrariedade ao interesse público (art. 66, §1º, da CRFB/1988), podem se fundamentar em manifestações técnicas de órgãos subordinados à Presidência.

Assim, a mensagem de veto relativa à Lei 13.408 consignou: “*Ouvidos, os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda manifestaram-se pelo veto aos seguintes dispositivos [...]*”

Nesse contexto, é pertinente a proposta da Secex/Educação de dar ciência ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República de que a ausência de compatibilização entre as leis de diretrizes orçamentárias e o Plano Nacional de Educação, demonstrada em vetos de dispositivos que buscam priorizar a efetivação do referido Plano, afronta o artigo 10, da Lei 13.005/2014, e gera risco ao cumprimento das diretrizes, metas e estratégias do PNE.

Outrossim, acolho a proposta de expedir determinação aos Ministérios do Planejamento, da Educação e do Desenvolvimento Social para que, em conjunto, elaborem estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional previsto na estratégia 9.4, do PNE, *in verbis*:

Criar benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização

Como exposto pela unidade técnica, embora a taxa de analfabetismo no Brasil venha caindo nas últimas décadas, a escolarização de jovens e adultos apresenta resultados tímidos. A concessão de auxílio financeiro aos que cursam programas de alfabetização poderia aumentar a frequência escolar desse público.

Por fim, diante do quadro traçado no relatório à peça 6, de risco de descumprimento de diversas das 20 metas previstas no Plano Nacional de Educação 2014-2024, a Secex/Educação propõe determinar ao Ministério da Educação que encaminhe relatório contendo avaliação quanto à possibilidade de cumprimento das metas, indicando as correções necessárias para o seu alcance e a execução física e financeira das ações orçamentárias e dos programas e políticas relacionadas, medida que também acolho.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de outubro de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator