

TC 034.984/2017-8

Tipo: Acompanhamento

I INTRODUÇÃO

1. Trata-se de minuta contendo propostas de encaminhamento para o relatório de acompanhamento do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (TC 034.984/2017-8, peça 6), de modo a subsidiar o voto do Ministro Relator.

2. Os encaminhamentos sugeridos estão plenamente respaldados nas informações contidas no relatório, não tendo sido necessárias pesquisas adicionais para a sua elaboração. Ademais, não foram formuladas propostas sobre temas já tratados pelo TCU em outros trabalhos, evitando-se assim o proferimento de decisões repetidas.

3. Dado o amplo escopo do relatório de acompanhamento e visando uma melhor organização textual, esta minuta está dividida em seções, cada qual discorrendo sobre um determinado assunto objeto de encaminhamento. As remissões feitas ao longo do texto (por exemplo, “item 21”) se referem aos itens do relatório de acompanhamento (TC 034.984/2017-8, peça 6).

II ANÁLISE

II.1 Pesquisas estatísticas sobre a população com deficiência

4. O art. 4º, parágrafo único, da Lei 13.005/2014 estabelece que o poder público deve ampliar o escopo das pesquisas estatísticas de forma a incluir informação detalhada sobre o perfil da população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência (item 21).

5. Todavia, a análise dos formulários empregados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) revelou que, entre 2014 e 2017, não foram promovidas alterações quanto à coleta de informações sobre o público com deficiência (item 25).

6. Deve-se destacar que a Pnad, realizada anualmente, é utilizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para acompanhar a evolução de várias das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), sobretudo aquelas referentes a acesso escolar.

7. Por outro lado, o acesso à educação básica da população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, apregoado na Meta 4 do PNE, é aferido com base no Censo Demográfico, realizado a cada dez anos, uma vez que, repise-se, os dados necessários a essa aferição não são coletados pela Pnad, nem por outra pesquisa estatística de periodicidade anual (itens 139 e 140).

8. Dessa forma, atualmente, o indicador que mede o acesso da população com deficiência à educação básica não possui série histórica anual, restando prejudicado o acompanhamento da Meta 4 (item 140).

9. Pelo exposto, propõe-se **recomendar** ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que colete, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios ou em outra pesquisa estatística que julgar conveniente, os dados necessários à 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, de modo a possibilitar o acompanhamento da Meta 4 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014.

II.2 Indicador de acesso ao atendimento educacional especializado

10. Ainda no tocante à Meta 4 do PNE, sua redação estipula a universalização do acesso não somente à educação básica, como também ao atendimento educacional especializado (AEE) (item

134). O AEE consiste na oferta de serviços educacionais desenvolvidos especialmente para alunos com deficiência, visando garantir condições de aprendizagem para o público em questão (item 137).

11. Apesar de a Meta 4 estabelecer a universalização do AEE, os indicadores utilizados pelo Inep no relatório de monitoramento das metas do PNE de que trata o art. 5º, § 2º, da Lei 13.005/2014 não mensuram essa dimensão qualitativa da oferta educacional (itens 139 e 143). Contudo, o Censo Escolar da Educação Básica, empreendido anualmente pelo Inep, coleta informações que possibilitam tal aferição, conforme se depreende do Gráfico 4.2 do relatório de acompanhamento (item 143).

12. Portanto, sugere-se **recomendar** ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que, nos próximos relatórios de monitoramento das metas do PNE de que trata o art. 5º, § 2º, da Lei 13.005/2014, adote o indicador “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”, ou indicador equivalente, calculado com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica, de modo a acompanhar a evolução do acesso ao AEE.

II.3 Instância de negociação e cooperação federativa

13. O ensino no Brasil se ampara em complexo arranjo federativo, demandando articulação e cooperação entre os entes governamentais (item 1). Da mesma forma, o PNE também exige atuação colaborativa da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 7º, caput, da Lei 13.005/2014), estipulando, para isso, a criação de diversos espaços de deliberação, pactuação e atuação conjuntas.

14. Entre esses espaços se encontra a instância permanente de negociação e cooperação federativa, prevista no art. 7º, § 5º, da Lei 13.005/2014. A instância foi criada formalmente por meio da Portaria – MEC 619/2015, alterada pela Portaria – MEC 1.547/2016. Todavia, transcorridos mais de três anos da aprovação do PNE, a instância não havia se reunido uma única vez sequer. Em outras palavras, ela não havia de fato começado a operar (item 41; vide também item 73 do relatório de auditoria do TC 025.153/2016-1, julgado pelo Acórdão 2775/2017-TCU-Plenário).

15. Uma vez que muitos dos compromissos do Plano Nacional de Educação carecem de responsável claramente definido – o qual deve ser determinado em negociação – ou precisam ser efetivados em regime de colaboração, o não funcionamento da instância de negociação e cooperação acarreta um quadro de letargia entre os entes, prejudicando a plena execução do PNE (item 485).

16. Assim sendo, propõe-se:

a) **determinar** ao Ministério da Educação que informe ao TCU, no prazo de trinta (30) dias, as datas das próximas reuniões da instância permanente de negociação e cooperação federativa de que trata o art. 7º, § 5º, da Lei 13.005/2014, a serem realizadas em 2018, bem como as pautas definidas para essas reuniões; e

b) **determinar** ao Ministério da Educação que encaminhe ao TCU as atas das reuniões da instância permanente de negociação e cooperação federativa de que trata o art. 7º, § 5º, da Lei 13.005/2014, que vierem a ser realizadas, tanto em 2018 como em anos vindouros, até trinta (30) dias após a realização de cada reunião.

II.4 Sistema Nacional de Educação e Lei de Responsabilidade Educacional

17. Além da instância de negociação e cooperação federativa, o PNE prevê a adoção de outros mecanismos de governança, alguns dos quais a serem instituídos por meio de lei. Entre estes se destacam o Sistema Nacional de Educação (SNE) e a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), previstos, respectivamente, no art. 13 e na estratégia 20.11 da Lei 13.005/2014.

18. O SNE visa articular os vários sistemas de ensino existentes no país, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (item 67). Trata-se de mecanismo indispensável para a definição de responsáveis pelos compromissos

elencados na Lei do PNE e para a pactuação de formas de atuação conjunta entre os entes federados (item 485).

19. Apesar de sua importância, e embora sua instituição devesse ter ocorrido em 2016 (item 68), o projeto de lei que trata do assunto (PLC 413/2014) ainda se encontra em discussão na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (item 70).

20. Situação semelhante ocorre com o projeto legislativo que visa aprovar a Lei de Responsabilidade Educacional (PL 7420/2006). A LRE busca induzir os gestores públicos a assegurar padrões de qualidade na educação básica, definidos por meio de metas e aferidos por institutos oficiais de avaliação educacional, e deveria ter sido aprovada em 2015 (item 451). Contudo, e apesar de projeto de lei sobre o tema tramitar na Câmara dos Deputados desde 2006, a LRE ainda não foi aprovada.

21. Ante esses fatos, propõe-se **comunicar** à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal que os projetos de lei listados abaixo, os quais se encontram em tramitação no Congresso Nacional, possuem significativa relevância para a consecução do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014, e, por conseguinte, para a melhoria da qualidade da educação brasileira, motivo pelo qual é desejável a priorização do debate e da aprovação dos institutos objetos desses projetos de lei, a saber, o Sistema Nacional de Educação e a Lei de Responsabilidade Educacional.

Projeto de lei	Ementa	Estágio do trâmite
PLC 413/2014	Visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei 13.005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.	Em discussão na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
PL 7420/2006	Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.	Pendente de aprovação pelo Plenário da Câmara dos Deputados

II.5 Compatibilidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias ao PNE

22. Segundo o art. 10º da Lei 13.005/2014, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União e dos demais entes serão formulados de maneira a assegurar dotações compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e dos respectivos planos subnacionais de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (item 53).

23. Entretanto, em relação às diretrizes orçamentárias do governo federal, o que se observa nos últimos anos é exatamente o contrário: o Poder Executivo vetou, tanto no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2017 como no projeto de LDO para 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 dispunham que a alocação de recursos na área educacional teria como objetivo o cumprimento de tais metas (item 57).

24. As razões alegadas para os vetos (a ampliação do rol de prioridades dispersaria os esforços do governo; a medida restringiria a discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas) se mostram insuficientes para afastar das diretrizes orçamentárias a priorização dos compromissos do PNE, os quais, frise-se, foram amplamente debatidos pela sociedade, no âmbito do Congresso Nacional, e firmados em lei. Nesse contexto, importa ressaltar que o PNE constitui plano de Estado, e não de governo.

25. Portanto, sugere-se **dar ciência** ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República 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 art. 10º da Lei 13.005/2014 e gera risco ao cumprimento das diretrizes, metas e estratégias do PNE.

II.6 Transferência de renda para jovens e adultos que frequentam cursos de alfabetização

26. A taxa de analfabetismo no Brasil vem caindo nas últimas décadas, mas esse avanço se deve principalmente à ampliação do atendimento escolar de crianças e adolescentes. A escolarização de jovens e adultos que não tiveram oportunidade de acesso na idade adequada ou que abandonaram os estudos ainda apresenta resultados tímidos (item 235 e Gráfico 9.3).

27. Tal fato se explica, em parte, pelas peculiaridades do público da educação de jovens e adultos (EJA), marcado pela exclusão social (item 236). Por essa razão, são necessárias políticas de fomento à demanda e à frequência escolar, como, por exemplo, a concessão de auxílio financeiro para aqueles que cursam programas de alfabetização (item 486, alínea “g”).

28. O PNE prevê ação nesse sentido, a saber, a estratégia 9.4, que preceitua a criação de benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização. Pela leitura do dispositivo, depreende-se que a União é responsável direta pela implementação da estratégia, por meio do Programa Bolsa Família (PBF). No entanto, o aludido benefício adicional ainda não foi criado.

29. Enfim, cumpre destacar que, embora o público da EJA alcance pessoas a partir de quinze anos de idade e o PBF disponha de benefícios financeiros para adolescentes entre quinze e dezessete anos que frequentem a escola (art. 2º, II e III, da Lei 10.836/2004), tais benefícios não atendem integralmente o disposto na estratégia 9.4 do PNE (item 249).

30. Por esses motivos, propõe-se **determinar** ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social e ao Ministério da Educação que, em conjunto, no prazo de noventa (90) dias, encaminhem a este Tribunal estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação, e ainda, relatório contendo informações sobre as ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escolar do público da educação de jovens e adultos; e

II.7 Risco generalizado de não cumprimento das metas do PNE

31. O relatório de acompanhamento evidencia a situação de cada uma das vinte metas do PNE, projetando, sempre que possível, a evolução dos indicadores das metas, com base em seus históricos recentes (item 9).

32. Conquanto as projeções não se prestem a manifestações taxativas quanto à viabilidade do cumprimento das metas (item 17), elas apontam para um cenário preocupante: somente duas metas têm grande probabilidade de serem alcançadas tempestivamente (item 483). Por sua vez, pelo menos nove metas correm sério risco de não serem cumpridas (item 484).

33. Passados quatro anos da aprovação do PNE, faz-se necessária a avaliação dos resultados alcançados e o planejamento de medidas corretivas, se não para garantir o cumprimento integral do Plano, para assegurar que a Administração utilize da melhor forma possível os recursos operacionais e financeiros disponíveis para a implementação dos compromissos da Lei 13.005/2014.

34. Nesse contexto, propõe-se **determinar** ao Ministério da Educação que encaminhe ao TCU, no prazo de noventa (90) dias, relatório contendo avaliação acerca da possibilidade de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, indicando as correções necessárias para o seu alcance e a execução física e financeira das ações orçamentárias e dos programas e políticas relacionados.

II.8 Do tratamento das recomendações e das informações a serem prestadas pelas unidades jurisdicionadas

35. De todos os encaminhamentos propostos nesta minuta, dois consistem em recomendações (itens 9 e 12). Sugere-se que elas sejam englobadas por uma determinação para que as unidades destinatárias (IBGE e Inep, respectivamente) informem se consideram as recomendações convenientes

e oportunas, indicando, em caso afirmativo, prazo e responsável por sua implementação, e, em caso negativo, justificativa para a sua não implementação.

36. Por fim, tendo em vista que o TCU instituiu processo específico para acompanhar o PNE 2014-2024 (itens 6 e 7 do relatório de acompanhamento), reputa-se oportuno **determinar** à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) que analise, nos próximos relatórios de acompanhamento do Plano Nacional de Educação, ou em outro processo que se mostrar mais adequado, as informações eventualmente prestadas pelas unidades jurisdicionadas em razão dos encaminhamentos do Acórdão que vier a ser proferido.

III CONCLUSÃO

37. Esta minuta propõe encaminhamentos para o relatório de acompanhamento do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (TC 034.984/2017-8, peça 6). Os encaminhamentos se fundamentam no conteúdo do referido relatório e, por isso, referem-se a temas variados; todos, porém, são relevantes para a consecução e o monitoramento do PNE. Espera-se, com isso, subsidiar o voto do Ministro Relator.

IV PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. À luz das análises empreendidas, submete-se esta minuta à consideração superior, propondo, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, II e III, do Regimento Interno do TCU:

a) **determinar ao Ministério da Educação** que:

a.1) no prazo de noventa (90) dias, encaminhe ao TCU relatório contendo avaliação acerca da possibilidade de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, indicando as correções necessárias para o seu alcance e a execução física e financeira das ações orçamentárias e dos programas e políticas relacionados;

a.2) no prazo de trinta (30) dias, informe ao TCU as datas das próximas reuniões da instância permanente de negociação e cooperação federativa de que trata o art. 7º, § 5º, da Lei 13.005/2014, a serem realizadas em 2018, bem como as pautas definidas para essas reuniões;

a.3) encaminhe ao TCU as atas das reuniões da instância permanente de negociação e cooperação federativa de que trata o art. 7º, § 5º, da Lei 13.005/2014, que vierem a ser realizadas, tanto em 2018 como em anos vindouros, até trinta (30) dias após a realização de cada reunião;

b) **determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social e ao Ministério da Educação** que, em conjunto, no prazo de noventa (90) dias, encaminhem a este Tribunal estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação, e ainda, relatório contendo informações sobre as ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escolar do público da educação de jovens e adultos;

c) **determinar ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira** que informem ao TCU, no prazo de noventa (90) dias, se consideram as recomendações abaixo convenientes e oportunas, indicando, em caso afirmativo, prazo e responsável por sua implementação, e, em caso negativo, justificativa para a sua não implementação:

c.1) ao **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, que colete, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios ou em outra pesquisa estatística que julgar conveniente, os dados necessários à 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, de modo a possibilitar o acompanhamento da Meta 4 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014;

c.2) ao **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**, que nos

próximos relatórios de monitoramento das metas do PNE de que trata o art. 5º, § 2º, da Lei 13.005/2014, adote o indicador “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”, ou indicador equivalente, calculado com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica, de modo a acompanhar a evolução do acesso ao AEE;

d) determinar à **Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto** que analise, nos próximos relatórios de acompanhamento do Plano Nacional de Educação, ou em outro processo que se mostrar mais adequado, as informações prestadas pelas unidades jurisdicionadas em razão dos encaminhamentos do Acórdão que vier a ser proferido;

e) dar ciência ao **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão** e à **Casa Civil da Presidência da República** 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 art. 10º da Lei 13.005/2014 e gera risco ao cumprimento das diretrizes, metas e estratégias do PNE; e

f) comunicar à **Câmara dos Deputados** e ao **Senado Federal** que os projetos de lei listados abaixo, os quais se encontram em tramitação no Congresso Nacional, possuem significativa relevância para a consecução do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014, e, por conseguinte, para a melhoria da qualidade da educação brasileira, motivo pelo qual é desejável a priorização do debate e da aprovação dos institutos objetos desses projetos de lei, a saber, o Sistema Nacional de Educação e a Lei de Responsabilidade Educacional.

Projeto de lei	Ementa	Estágio do trâmite
PLC 413/2014	Visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei 13.005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.	Em discussão na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
PL 7420/2006	Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.	Pendente de aprovação pelo Plenário da Câmara dos Deputados

g) encaminhar aos seguintes órgãos e entidades cópia do relatório de acompanhamento (TC 034.984/2017-8, peça 6), desta minuta, bem como do Voto e do Acórdão que vierem a ser prolatados: Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Educação; Conselho Nacional de Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União; Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon); Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif); Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

SecexEducação, em 6 de julho de 2018.

(Assinado eletronicamente)

Kelly Bezerra Rocha M. da Cunha Frota

AUFC – Mat. 8549-9

(Assinado eletronicamente)

Marcos Alberto Wagner de Oliveira

AUFC – Mat. 10671-2



(Assinado eletronicamente)

Thiago Cardoso Storch Secundo Lopes

AUFC – Mat. 10687-9