

GRUPO I - CLASSE I - Plenário

TC 034.984/2017-8

Natureza: Pedido de Reexame.

Recorrente: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Unidade: Ministério da Educação.

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. DETERMINAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS TENDENTES À CRIAÇÃO DO BENEFÍCIO ADICIONAL E AO ESTÍMULO DA DEMANDA E FREQUÊNCIA ESCOLAR DE JOVENS E ADULTOS. META REFERENTE À ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO ABSOLUTO E REDUÇÃO DO ANALFABETISMO FUNCIONAL. RECURSO. ALEGAÇÃO DO ENTÃO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DE QUE NÃO TEM ATRIBUIÇÕES PARA CUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO EM CONJUNTO COM OUTROS MINISTÉRIOS. PROVIMENTO PARCIAL. CIÊNCIA.**

## RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame apresentado pelo antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, representado pelo então Ministro Esteves Pedro Colnago Júnior, em face do subitem 9.2 do Acórdão 2.353/2018-TCU-Plenário, proferido no âmbito de Relatório de Acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.

2. O ponto recorrido tem o seguinte teor:

“9.2. determinar ao **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**, ao **Ministério do Desenvolvimento Social** e ao **Ministério da Educação** que, em conjunto, no prazo de cento e oitenta dias, contados da ciência, 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”.

3. Admitido o recurso, a Serur assim se manifestou no mérito:

“(…)

### **EXAME DE MÉRITO**

#### **2. Delimitação**

2.1. *Constitui objeto do presente pedido de reexame definir se a determinação oriunda do item 9.2 do Acórdão 2.353/2018-TCU-Plenário não se alinha com os objetivos e competências do Ministério destinatário.*

**3. Da não aplicabilidade da determinação ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, atual Ministério da Economia (peça 45, p. 2-3)**

3.1. *Afirma o Ministro estar demonstrado o prejuízo da manutenção da determinação em apreço ao Órgão, visto que transbordaria do plexo de competências do então Ministério do Planejamento (p. 2).*

3.2. *No que concerne ao estudo de viabilidade, afirma que este somente pode ser realizado, de forma técnica, empiricamente fundamentada e baseada em evidências, pelos órgãos setoriais responsáveis pela política, isto é, pelo Ministério da Educação e pelo então Ministério do Desenvolvimento Social (p. 2).*

3.3. *Justifica, afirmando que a viabilidade de eventual benefício adicional para possibilitar a alfabetização de jovens e adultos dependeria de conhecimentos técnicos especializados sobre a área, e que seria dos gestores setoriais da educação a competência legal para escolha e priorização, dentre as estratégias elencadas no PNE, aquelas que mais se justificam e se adequam a cada contexto do país (p. 2).*

3.4. *Aponta que o 'Guia Prático de Análise Ex Ante', publicado em março de 2018 pelo Governo Federal, serviria para orientar os gestores públicos a seguir passos mínimos na formulação de proposta que tenha por foco a criação, expansão ou o aperfeiçoamento da política pública. Em seguida, elenca os critérios básicos a serem seguidos: verificação do problema a ser resolvido com a intervenção estatal; objetivos e resultados, o desenho e estratégia de implementação; o impacto orçamentário e financeiro da proposta e os processos de monitoramento, avaliação e controle que darão suporte à análise posterior da escolha pública (p. 2).*

3.5. *Tendo isso em vista, o estudo de viabilidade seria elaborado com maior qualidade e de forma mais célere se a responsabilidade por sua execução for atribuída aos órgãos gestores da política (o MEC e o MDS), sob a condição de que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão fosse ouvido posteriormente, tanto em relação aos aspectos metodológicos de planejamento de políticas públicas, como em relação ao impacto orçamentário. Destaca ainda que um estudo de viabilidade que analise a criação de novo benefício social deve considerar a legislação em vigor (EC nº 95/2016, Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras (p. 2).*

3.6. *Com relação à segunda parte da determinação 9.2 do acórdão recorrido, relativa ao 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, afirma que este não possui relação direta com as competências do Ministério, e sua elaboração depende de informações produzidas pelo próprio MEC (p. 2).*

3.7. *Assevera que o elenco de ações adotadas e principalmente das ações a adotar depende de atribuições e iniciativas do próprio MEC. Afirma que os dados em posse do Ministério do Planejamento abrangem curto horizonte temporal, relativamente à meta em apreço, visto que envolveram ações e resultados de 2015 e 2017, os dois primeiros anos do PPA, e que todas as ações relatadas em relação ao PPA foram fornecidas pelo próprio MEC, o que tornaria desnecessário e indesejável o envolvimento do Ministério do Planejamento na confecção do referido relatório (p. 2).*

3.8. *Requer, desse modo, a alteração do item 9.2 do acórdão recorrido, para excluir o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atual Ministério da Economia), como órgão corresponsável pelo estudo de viabilidade mencionado, e ao mesmo tempo, requer que o atual Ministério da Economia seja apenas consultado/ouvido, após sua elaboração, por se tratar de medida que gera impacto fiscal. Outrossim, requer a exclusão da Pasta na parte referente à elaboração do relatório das 'ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escolar do público da educação de jovens e adultos', visto que a incumbência não guarda correlação com as atribuições e instrumentos do Ministério.*

**Análise**

3.9. O Exmo. Sr. Esteves Pedro Colnago Júnior, ex-Ministro do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, atual **Ministério da Economia**, interpôs pedido de reexame contra o item 9.2 do Acórdão 2.353/2018-TCU-Plenário, verbis:

9.2. determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social e ao Ministério da Educação que, em conjunto, no prazo de cento e oitenta dias, contados da ciência, 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.

3.10. Referida determinação foi direcionada também para o então Ministério do Desenvolvimento Social, atual **Ministério da Cidadania**, e para o Ministério da Educação.

3.11. Preliminarmente, anota-se que o recorrente assevera que eventual estudo de viabilidade para criação de novo benefício social não deve desconsiderar a legislação orçamentária e de responsabilidade fiscal em vigor. Nesse particular, nenhum Órgão com melhores condições para auxiliar nesse cotejo que o próprio Ministério da Economia, notadamente em um cenário de ajuste fiscal e de reforma do sistema de Seguridade Social.

3.12. O Dirigente máximo da Pasta coloca-se à disposição ainda para cooperar nos aspectos metodológicos de planejamento de políticas públicas (peça 45, p. 2). É forçoso reconhecer que não se cuida aqui de elaboração ou concepção da política em si, mas de simples **análise de sua viabilidade**, o que pode ensejar algum nível de planejamento e análise de dados empíricos, práticas que não devem ser realizadas a posteriori, mas de forma concomitante com o referido estudo de viabilidade, o que por si só já justificaria a participação do Ministério da Economia na elaboração do trabalho.

3.13. Cumpre assinalar, a bem da verdade, que a política pública em apreço **já foi prevista pelo Legislador federal**, na Meta 9, Estratégia 9.4 do Anexo à Lei do PNE, cabendo à Administração o **ônus de sua implementação**. Naturalmente, a forma como será implementada a medida dependerá de uma análise de sua viabilidade, objeto da determinação do Tribunal, notadamente do ponto de vista **orçamentário**, o que depende de uma análise conjunta dos Ministérios do Desenvolvimento Social (atual Ministério da Cidadania), o qual dispõe de informações sociais relativas ao Cadastro Único de Programas Sociais, e do Ministério da Educação, que detém informações sobre o público-alvo não alfabetizado, em situação de vulnerabilidade, e certamente do Ministério da Economia, que assumiu as funções do Ministério do Planejamento:

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

Estratégias:

(...)

9.4) criar benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização;

3.14. Nesse passo, registre-se ainda que a própria Constituição exige, para a criação de qualquer benefício ou serviço da seguridade social – e o benefício em questão não se afasta dessa característica –, a indicação da **correspondente fonte de custeio total** (art. 194, § 5º, CF). Seja qual for a origem dos recursos – concursos de prognósticos, salário-educação ou as fontes de custeio da Seguridade –, a mesma deverá ser identificada em conjunto pelos Ministérios finalísticos e pelo Ministério da Economia, visto que o que se cuida aqui é da **análise de viabilidade** de uma política pública, relativamente à sua capacidade de financiamento e não da concepção, expansão ou aperfeiçoamento de política pública, objeto da Análise ‘ex ante’ a que faz referência o recorrente.

*Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:*

*(...)*

*§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.*

*3.15. A título de exemplo, pode ocorrer, por hipótese, que durante as discussões do estudo de viabilidade, chegue-se à conclusão de que seria mais produtivo e viável economicamente o oferecimento do benefício de alfabetização para a faixa de idade de jovens cuja taxa de desemprego é maior e não para todo o público de jovens e adultos, já com a correspondente estimativa de impacto financeiro e orçamentário, sem necessidade de oitiva 'a posteriori' do Ministério da Economia, pois o Órgão já terá participado das discussões 'ex ante'.*

*3.16. Com isso, evitar-se-ia o dispêndio de recursos humanos e materiais na formulação e concepção de um estudo de viabilidade de política pública, em um sistema de tentativa e erro, como se as alternativas estivessem sujeitas a descarte simplesmente porque não foram adequadamente previstos os recursos humanos (professores), materiais (escolas) ou financeiros (orçamento).*

*3.17. Além disso, é razoável concluir que a referida análise 'ex ante' já ocorreu, de certa forma, notadamente quanto ao 'Diagnóstico do Problema' e na 'Identificação dos objetivos e metas' previstos no 'Guia Prático de Análise Ex Ante', quando da elaboração do Plano Nacional de Educação e do próprio estudo que suportou o Relatório da Secex/Educação (peça 3), o que não significa que a implementação das estratégias específicas nele previstas prescindia da metodologia indicada no referido Guia, mencionado pelo recorrente.*

*3.18. Nesse sentido, a Secex-Educação apontou em seu Relatório (peça 3, p. 51-54) um diagnóstico preocupante quanto à alfabetização e analfabetismo funcional de jovens e adultos. Apesar da taxa decrescente de analfabetismo derivada do número crescente de crianças que adentram o ensino fundamental, as políticas orientadas para a educação de jovens e adultos não têm sido eficazes, com altos índices de exclusão e abandono escolar.*

*3.19. Especificamente com relação à meta 9 do PNE, os indicadores utilizados pelo INEP, quais sejam, a taxa de alfabetização da população de quinze anos ou mais e a taxa de analfabetismo funcional de pessoas de quinze anos ou mais, apontam para o não cumprimento das metas de 2024, a saber: a erradicação do analfabetismo absoluto e de 9,15% de analfabetismo funcional. A análise da Secex/Educação indica que a taxa de analfabetismo funcional se encontra estagnada em 27% desde 2009, com taxas entre 17% e 20% entre a população que está adentrando o mercado de trabalho, com desigualdades históricas entre grupos minoritários.*

*3.20. Tais indicadores motivaram as discussões entre a unidade técnica e o Gabinete do Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 12, p. 3), que culminaram na priorização, dentre outras, da estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação, além daquelas indicadas na instrução complementar à peça 10.*

*3.21. Desse modo, a participação do Ministério da Economia nas discussões do estudo de viabilidade, ao invés de medida de baixa eficácia e elevada burocratização, conforme advoga o recorrente, constitui-se em medida de eficiência e economicidade para o encaminhamento e implementação de política no intuito de viabilizar a Estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação.*

*3.22. Cumpre acrescentar ainda que, ao englobar as funções dantes exercidas pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a Medida Provisória 870, de 1º de janeiro de 2019 conferiu as seguintes atribuições e competências ao Ministério da Economia, dentre outras:*

*Art. 31. Constitui área de competência do Ministério da Economia:*

...

*XII - formulação do planejamento estratégico nacional e elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo destinadas ao desenvolvimento nacional;*

*XIII - avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e dos programas do Governo federal e elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas;*

...

*XV - elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais;*

*XVI - viabilização de novas fontes de recursos para os planos de governo; (grifos acrescidos)*

3.23. *Claro está, portanto, que a determinação recorrida se alinha, ao menos em parte, às atribuições do novo Ministério da Economia, notadamente quanto à elaboração de subsídios para a formulação de políticas públicas de longo prazo destinadas ao desenvolvimento nacional, além da elaboração de estudos especiais para a reformulação dessas políticas.*

3.24. *Despiciendo assinalar que não se cuida, na espécie, de um programa de governo, mas de programa de Estado, vis à vis a própria duração decenal do PNE (2014-2024), que perpassa mais de três mandatos presidenciais, constituindo-se em verdadeira política pública de Estado na área da Educação.*

3.25. *De dentro dessa realidade, verifica-se que a participação de diversas agências governamentais na discussão de políticas públicas intersetoriais, inclusive órgãos fazendários e de planejamento, é prática salutar e por vezes, pouco difundida na Administração Pública brasileira.*

3.26. *Traz-se à baila apontamentos oportunos do Professor Cass. R. Sustein (Chicago and Harvard Universities), que atuou como Administrador do Escritório de Informação da Casa Branca e Regulatory Affairs durante a Administração Barack Obama. Segundo o Dr. Sustein, dentro do Poder Executivo deve haver intensa deliberação entre diversas agências governamentais, com indivíduos detentores de altos níveis de conhecimento técnico, e muitas vezes com um nível surpreendente de heterogeneidade e discordância, as quais devem ser trabalhadas tipicamente como resultado de intercâmbios substantivos (não políticos), que valorizem a aquisição de informações relevantes para a tomada de decisão. Em determinado momento, aponta o professor que*

*With respect to deliberation, the central point is that they will also be working and exchanging facts and views with numerous other people within the executive branch, at least on the most significant questions. For multiple issues, this process of interagency collaboration is formalized and routinized. With respect to both domestic and international affairs, it typically takes something like the following (highly stylized) form. Some kind of interagency process, including representatives of various parts of the government, work together on some issue, whether short-term (and in need of resolution within, say, three weeks) or long-term (in the sense of not requiring resolution for many months).*

*Sometimes their discussions take months, or more, and they can have a high degree of intensity and animation. Diverse people, with different knowledge and perspectives, are frequently involved. For example, there might be participants from the National Economic Council, the Council of Economic Advisers, the Office of Management and Budget, the Department of Treasury, the Office of the United States Trade Representative, the Department of State, and the Department of Energy. (SUSTEIN, Cass Robert. Deliberative Democracy In the Trenches. Forthcoming, Daedalus, symposium on deliberative democracy. Preliminary draft 7/14/2016)*

*Com relação à deliberação, o ponto central é que eles também estarão trabalhando e trocando fatos e opiniões com várias outras pessoas dentro do poder executivo, pelo menos nas questões mais significativas. Para várias questões, esse processo de colaboração interinstitucional é formalizado e rotinizado. No que diz respeito a assuntos domésticos e internacionais, normalmente é necessário algo com a seguinte forma (altamente estilizada): algum tipo de processo*

*interagencial, incluindo representantes de várias partes do governo, trabalho em conjunto dos problemas, sejam de curto prazo (e necessitando de resolução dentro de, digamos, três semanas) ou de longo prazo (no sentido de não exigir resolução por muitos meses).*

*Às vezes, as discussões levam meses, ou mais, e podem ter um alto grau de intensidade e animação. Diversas pessoas, com diferentes conhecimentos e perspectivas, estão frequentemente envolvidas. Por exemplo, pode haver participantes do Conselho Econômico Nacional, do Conselho de Consultores Econômicos, do Escritório de Administração e Orçamento, do Departamento do Tesouro, do Escritório do Representante de Comércio dos Estados Unidos, do Departamento de Estado e do Departamento de Energia. (Tradução livre)*

3.27. *Natural e necessário, portanto, que o Tribunal de Contas da União, em sua função típica de controle de Estado na sua vertente operacional, orientada para a melhoria da gestão pública, atue como agente catalizador da efetiva implementação do Plano Nacional de Educação, de matriz constitucional.*

3.28. *Afora as considerações já lançadas, ressalte-se a importância capital da efetiva implementação do PNE, ressaltada pelo Relator, Ministr Walton Alencar Rodrigues, em seu voto (peça 12), e da importância participação do Tribunal de Contas da União no processo, não apenas na coleta de dados e realização de diagnósticos, mas como agente catalisador:*

*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.*

*(...)*

*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*

3.29. *Propõe-se, desse modo, rejeitar o pedido de reexame na parte relativa à elaboração estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação, para que haja a efetiva participação de representante do Ministério da Economia na elaboração e envio do referido estudo a esta Corte, conforme propugnado pelo item 9.2 do Acórdão recorrido.*

3.30. *Passa-se à análise da responsabilidade pelo relatório exigido pela segunda parte do item 9.2 do acórdão recorrido, o qual deverá conter informações sobre as ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escolar do público da educação de jovens e adultos.*

3.31. *Diferentemente do estudo de análise de viabilidade, verifica-se que aqui a natureza do relatório proposto coaduna-se com as atribuições finalísticas do Ministério da Educação e do Ministério do Desenvolvimento Social, atual Ministério da Cidadania. Quem conhece ou deve conhecer melhor, o público-alvo da educação de jovens e adultos, são justamente as pastas ligadas às políticas de educação e de desenvolvimento social.*

3.32. *É certo, de outra borda, que as ações adotadas e, principalmente, a proposição das ações a adotar, constantes do relatório em apreço, dependerão em grande medida da análise de viabilidade da política a ser elaborada pelos Ministérios destinatários da presente demanda.*

3.33. *Contudo, uma vez traçadas as diretrizes de viabilidade, assiste razão à autoridade recorrente no sentido de que as ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e frequência escolar do público da educação de jovens e adultos estão afetas às atividades do Ministério da Educação e do Ministério da Cidadania.*

3.34. *Propõe-se, desse modo, dar provimento parcial ao presente pedido de reexame, para afastar o Ministério da Economia como órgão corresponsável pela elaboração de relatório das ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escalar do público da educação de jovens e adultos.*

### **CONCLUSÃO**

4.1. *Das análises anteriores, conclui-se que a determinação oriunda do item 9.2 do Acórdão 2.353/2018-TCU-Plenário alinha-se parcialmente com os objetivos e competências do Ministério da Economia, motivo pelo qual deverá ser dado parcial provimento ao pedido de reexame, para manter o Ministério da Economia como órgão destinatário da determinação para elaboração, em conjunto com o Ministério da Educação e o Ministério da Cidadania, de estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação, retirando o Ministério da Economia como destinatário da incumbência para elaboração conjunta do relatório das ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escalar do público da educação de jovens e adultos.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

5.1. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interposto por Esteves Pedro Colnago Júnior, ex-Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, contra o Acórdão 2.353/2018-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no art. 48, da Lei 8.443/1992:*

- a) dar provimento parcial ao recurso, para manter o Ministério da Economia como órgão destinatário da determinação para elaboração, em conjunto com o Ministério da Educação e o Ministério da Cidadania, de estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação, retirando o Ministério da Economia como destinatário da incumbência para elaboração conjunta do relatório das ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escalar do público da educação de jovens e adultos;*
- b) dar ciência da deliberação que vier a ser prolatada aos responsáveis e interessados e à Procuradoria-Geral da República.”*

É o relatório.