

**O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO ATOR DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO: o caso do PNE
2014-2024.**

**EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN COMO ACTOR DE
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁREA DE EDUCACIÓN: el caso
del PNE 2014-2024.**

**THE FEDERAL COURT OF ACCOUNTS AS AN ACTOR OF PUBLIC
POLICIES IN THE EDUCATION AREA: o case of PNE 2014-2024.**

Danielly Garcia da Silva¹

Flávio Garcia Cabral²

RESUMO: O presente artigo tem como finalidade investigar a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) na conformação das políticas públicas de Educação. Tendo em vista que a Educação é direito de todos e dever do Estado (artigo 205 da Constituição Federal de 1988), tem-se a importância da participação do órgão no alinhamento de estratégias, dentro do âmbito de suas competências, para o acompanhamento das diretrizes educacionais nacionais. Objetiva-se apurar como a Corte de Contas da União pode participar da execução de políticas e como isso ocorre na área da Educação. Para tal, utilizou-se como objeto de estudo o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005/2014, e os relatórios de acompanhamento produzidos pelo TCU, em atenção ao decidido no Acórdão 528/2015-TCU-Plenário. Através de método indutivo e bibliográfico, concluiu-se que o referido órgão de controle possui participação no desenvolvimento de políticas públicas educacionais, tendo apresentado importantes recomendações e determinações ao Poder Executivo federal para o aprimoramento e efetividades das metas do PNE 2014-2024.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunal de Contas da União. Políticas Públicas. Educação. PNE 2014-2024.

RESUMEN: El propósito de este artículo es investigar el papel del Tribunal Federal de Cuentas (TCU) en la configuración de las políticas públicas de educación. Teniendo en cuenta que la Educación es un derecho de todos y un deber del Estado (artículo 205 de la Constitución Federal de 1988), se destaca la importancia de la participación del organismo en la alineación de estrategias, en el ámbito de sus competencias, para monitorear las directrices de la educación nacional. El objetivo es determinar cómo el Tribunal de Cuentas de la Federación puede participar en la ejecución de las políticas y cómo esto ocurre en el área de Educación. Para ello, se utilizó como objeto de estudio el Plan Nacional de

¹ Danielly Garcia da Silva é estudante do curso de Direito na Faculdade Insted. E-mail: garcia_danielly@yahoo.com.br

² Flávio Garcia Cabral é professor da INSTED. Procurador da Fazenda Nacional. E-mail: flaviocabral@hotmail.com

Educación (PNE) 2014-2024, establecido por la Ley nº 13.005/2014, y los informes de seguimiento elaborados por el TCU, en cumplimiento de lo dispuesto en la Sentencia 528/2015-TCU -Pleno. Utilizando un método inductivo y bibliográfico, se concluyó que el citado órgano de control participa en el desarrollo de las políticas públicas educativas, habiendo presentado importantes recomendaciones y determinaciones al Poder Ejecutivo federal para el mejoramiento y efectividad de las metas del PNE 2014-2024.

PALABRAS CLAVE: Tribunal de Cuentas de la Federación, Políticas Públicas. Educación. PNE 2014-2024.

ABSTRACT: This article aims to investigate the performance of the Federal Court of Accounts (TCU) in shaping public education policies. Bearing in mind that education is everyone's right and a duty of the State (article 205 of the Federal Constitution of 1988), it is important for the body to participate in aligning strategies, within the scope of its competences, for monitoring the guidelines of national education. The objective is to determine how the Federal Court of Accounts can participate in the execution of policies and how this occurs in the area of education. To this end, the National Education Plan (PNE) 2014-2024, instituted by Law nº. 13.005/2014, and the follow-up reports produced by the TCU, in compliance with the ruling 528/2015-TCU- Plenary. Through an inductive and bibliographical method, it was concluded that the referred control institution participates in the development of public educational policies, having presented important recommendations and determinations to the federal Executive Power for the improvement and effectiveness of the PNE 2014-2024 goals.

KEYWORDS: Federal Court of Accounts. Public policies. Education. PNE 2014-2024.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas são a pedra de toque para a concretização de direitos fundamentais. É justamente por meio de um conjunto de decisões coordenadas, feitas pelos Poderes constituídos em parceria com a sociedade, que os direitos assegurados constitucionalmente podem se concretizar em benefício de seus destinatários.

As políticas públicas possuem um ciclo de formação, iniciando-se pela formulação de uma agenda pública e indo até a sua avaliação e monitoramento, em um ciclo contínuo e que se renova.

Há, por certo, uma multiplicidade de atores envolvidos em todo o ciclo de formação das políticas públicas. Existe um personagem, contudo, que carece de maiores estudos, seja pela sua relevância institucional, seja pela ausência de escritos acerca da possibilidade ou não de sua efetiva participação na conformação das políticas públicas: está-se a tratar do Tribunal de Contas da União (TCU).

Além disso, dentre as mais variadas áreas de atuação do Poder Público, é no âmbito da Educação que este dever de elaboração e concretização de políticas públicas ganha mais destaque, seja pela notória deficiência desse campo no Brasil, seja em razão da sua fundamentalidade para o desenvolvimento cultural, político e econômico de qualquer país.

O artigo busca então analisar os seguintes pontos problemáticos: o TCU participa da atividade de controle de políticas públicas? Como isso ocorre na área da Educação?

Assim, este artigo tem por finalidade investigar como o TCU tem contribuído para a política pública educacional representada pelo Plano Nacional de Educação do decênio de 2014 a 2024. Para tanto, este paper se estrutura da seguinte forma: inicialmente será abordada a estrutura e competências do Tribunal de Contas da União, demonstrando se possui ou não aptidão para realizar o controle de políticas públicas. Ato contínuo, será apresentado, de maneira breve, alguns traços do direito à Educação no Brasil, com destaque ao Plano Nacional de Educação (PNE). Por derradeiro, serão apresentadas as fiscalizações realizadas pelo TCU em relação ao PNE 2014-2024, com a indicação das principais recomendações/determinações emitidas pela Corte de Contas.

1. Funções e atribuições do Tribunal de Contas da União: possibilidade de controle das políticas públicas

Por meio do Decreto nº 966-A, de novembro de 1890, foi criado o Tribunal de Contas pelo então primeiro Ministro da Fazenda do Governo Provisório, Ruy Barbosa, com o objetivo de examinar, revisar e julgar as operações decorrentes da receita e da despesa da República, mediante uma atividade fiscalizadora pautada nos princípios da independência, exatidão contábil e legalidade do ato, vindo a ser inserido posteriormente na Constituição de 1891 (art. 89) (BRASIL, 2022).

Posteriormente, pelo Decreto-Provisório 1.166, de 12 de dezembro de 1892, o Ministro da Fazenda Innocêncio Serzedello Corrêa buscou a celeridade para disciplinar a organização desse Tribunal, o qual recebeu um maior disciplinamento nos 13 (treze) dispositivos constantes na Constituição seguinte de 1934. Já na

Constituição de 1937, houve um retrocesso, sendo sua competência estabelecida em um único artigo (art. 114), e, em 1946, o Tribunal de Contas volta a ter destaque, mas ainda sim suas funções encontravam-se atreladas apenas aos aspectos de legalidade (GUALAZZI, 1992).

Atualmente, na Constituição vigente, suas atribuições foram fortalecidas e há menção sobre sua competência, estrutura e prerrogativas, sendo o Tribunal de Contas órgão que auxilia na atividade de controle externo exercida pelo Congresso Nacional, sendo responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país em todos os aspectos pertinentes quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (GUALAZZI, 1992, p.172), conforme dispõe o artigo 71 da Constituição Federal.

Deveras, a ordem constitucional vigente foi a que mais alargou as competências do Tribunal de Contas da União. Dentre outros aspectos, registra-se a ampliação do poder de fiscalização do TCU dada a elevação do número dos responsáveis sobre os quais esse poder se exerce, bem como a diversidade maior de seus parâmetros de controle, notadamente os critérios de avaliação sob os prismas da legalidade, da legitimidade e da economicidade – estes dois últimos com nítida influência da Constituição de Bonn, da Itália e da Espanha (CABRAL; SARAI, 2023, p.886).

O TCU se estrutura como um órgão colegiado composto por nove ministros e quatro substitutos, que gozam de autonomia funcional em relação aos três Poderes. Suas decisões são tomadas pelo plenário da Corte ou por uma de suas câmaras, a quem cabe, dentre outras atribuições, julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, assim como as contas de qualquer pessoa física ou jurídica que ocasionar perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário.

Do texto constitucional é possível extrair funções básicas, ressaltando que não há posicionamento homogêneo da doutrina quanto à nomenclatura. Sem embargo, para fins didáticos, a classificação apresentada aqui é a mesma

encontrada no Portal do TCU: Fiscalizadora, Consultiva, Informativa, Judicante, Sancionadora, Corretiva, Normativa e de Ouvidoria.

A função fiscalizadora busca a realização de inspetorias e auditorias em órgãos e entes da administração direta e indireta. Por meio dessa função é examinada a transferência de recursos federais aos municípios bem como atos de admissão e aposentadorias, o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, editais de licitação, atos de dispensa e inexigibilidade entre outros.

A função consultiva abrange as consultas feitas pelos administrados no que tange aos assuntos relativos às competências dos Tribunais de Contas, bem como pareceres prévios sobre as contas do chefe do Executivo precedente ao julgamento que será realizado pelo Poder Legislativo.

Informativa é a função desempenhada pelo Tribunal quando ele disponibiliza dados e realiza comunicações, como por exemplo a manutenção da página na internet contendo dados sobre atuação do Tribunal, as contas públicas, portal da transparência etc., ou ainda quando envia as informações de fiscalização ao Poder Legislativo. A função judicante é realizada quando a Corte julga as contas dos administradores e aqueles responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos. Decorre de tal função a atuação sancionadora, que autoriza a imposição de sanções aos autores de irregularidades, lembrando-se que o Tribunal não possui prerrogativa de função jurisdicional, atribuída privativamente ao Poder Judiciário (ARAÚJO; FARIAS, 2020, p. 144). É justamente através da função sancionadora que é possível garantir o ressarcimento ao erário e coibir irregularidades. Dentre as penalidades aplicadas estão a multa, a inabilitação para exercer função de confiança e a proibição de contratar com o Poder Público. Atrelada a esta função está a função corretiva, prevista nos incisos IX e X do art. 71, referindo-se à fixação de prazo para adoção de providências que visem ao cumprimento da lei, se verificada irregularidade, e sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado. Por fim, a função normativa decorre do poder regulamentar, facultado a edição de resoluções, portarias e outros atos e a função de ouvidoria, ponte de contato do Tribunal com a sociedade, sendo por meio desta função que chegam as denúncias dos cidadãos, associações, sindicatos ou partidos políticos.

Vale indicar ainda que o inciso IV do art. 71 da Constituição Federal determina que o TCU realize, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal. As inspeções visam a suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de atos e fatos administrativos praticados por responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal. Já as fiscalizações de natureza operacional têm como objetivo definir padrões de desempenho e avaliar os resultados da gestão à luz de parâmetros de eficiência, eficácia e economicidade.

Neste amplo rol de atribuições, uma que atrai o escopo deste artigo é justamente a atividade fiscalizatória. Dentre os variados instrumentos de fiscalização de que dispõem os Tribunais de Contas, podem-se mencionar: a) Levantamento – utilizado para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional dos Poderes da União, bem como para avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações; b) Acompanhamento – utilizado para examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; c) Monitoramento – instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos; d) Auditoria – instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis, bem como para avaliar o desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública federal e, também, para subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro; e e) Inspeção – utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito a sua jurisdição (AGUIAR; ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2011, p.222).

Essa pluralidade de instrumentos fiscalizatórios, utilizados para diferentes finalidades, permite que se apure a regularidade da atuação administrativa sob diversas perspectivas e em diferentes searas. Uma delas é justamente o controle que a Corte pode desenvolver em relação às políticas públicas.

De fato, conforme expõe Janriê Rodrigues Reck, embora não haja uma previsão expressa no texto constitucional para que o Tribunal de Contas possa efetivar avaliação/controle das políticas públicas, não haveria incompatibilidade em se conferir uma interpretação ampliativa para que a Corte possa proceder dessa maneira. Assim, cabe ao TCU não só avaliar a conformidade da atuação da Administração Pública a modelos, mas também avaliar os resultados das políticas públicas, inclusive com a apresentação de sugestões de mudanças (RECK, 2023, p.214).

Em especial por meio das auditorias operacionais (mas não só), o TCU tem sido um importante ator dentro do ciclo de políticas públicas. De acordo com a própria Corte, a auditoria operacional ainda contribui para a redução de assimetria de informação entre Poder Legislativo e Executivo em termos de políticas públicas (PORTARIA-SEGECEX nº 18, de 12 de novembro de 2020).

Destarte, o TCU é abrangente quanto a sua atuação, podendo (e devendo) exercer suas competências dentro do ciclo de formação das políticas públicas. Nessa toada, especificamente no que tange às políticas públicas de Educação, a Corte de Contas tem um papel importante e, desde a instituição do atual Plano Nacional de Educação, vem realizando trabalhos específicos de acompanhamento, com o intuito de averiguar o seu desenvolvimento, o cumprimento das obrigações nele contidas e aferir os resultados alcançados e a alcançar, participando diretamente no auxílio à execução das políticas públicas educacionais.

2. Educação no Brasil e o PNE 2014-2024.

Considerada agente de transformação do indivíduo e da sociedade, a Educação tem esse papel fundamental na vida das pessoas no mundo atual de mudanças rápidas, inestimável para o desenvolvimento do ser humano e essencial

no desenvolvimento social. Tornou-se um direito para todos através da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e ratificado por diversos instrumentos internacionais de direitos humanos de modo abrangente, como, por exemplo, a Convenção contra Discriminação na Educação da UNESCO (1960) e pelo art. 13 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), redigido com base na sugestão do Diretor-Geral da UNESCO. Várias outras convenções estabelecem o direito à Educação em suas dimensões específicas: a Convenção dos Direitos da Criança, estabelecendo o direito à Educação das crianças em seus arts. 28 a 30; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), estabelecendo o direito à Educação de mulheres e meninas no art. 10, entre outros (SINGH, 2013, p.43).

Na órbita internacional e no ordenamento jurídico brasileiro, o direito à Educação apresenta características jurídicas que o diferencia em relação aos demais direitos fundamentais, embora todos tenham em comum a natureza jurídica de direitos subjetivos. É direito fundamental social, individual e também difuso e coletivo, de concepção regida pelo conceito de dignidade humana. Comporta obrigações de fazer e não fazer, por parte de titulares e sujeitos passivos, que não se exaurem e exigem diferentes atendimentos, algumas vezes sob a reserva do possível. Seu regime jurídico, portanto, é complexo: envolve diferentes poderes e capacidades de exercício, com a inerente sujeição ao regime jurídico específico dos direitos fundamentais, mesmo dependendo de prestações materiais e de recursos financeiros (RANIER, 2013, p.124).

A lei federal de âmbito nacional, que estabelece os princípios gerais da Educação escolar e o eixo jurídico da organização do ensino no Brasil em estrutura e em arcabouço da Educação nacional é a Lei nº 9.394, de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Por ser norma de competência privativa da União (art. 22, XXIV, da CF/88), alcança todos os sistemas de ensino (RANIER, 2013, p.223).

Concomitante, o Plano Nacional de Educação (PNE), que está previsto no art. 214 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), cuja vigência atual engloba o decênio 2014-2024, tem por objetivo articular o Sistema Nacional de Educação

(SNE) em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para a política educacional brasileira. Ele foi institucionalizado pela Lei nº 13.005/2014 e está estruturado sob dez diretrizes, que englobam, dentre outras, questões relativas à erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade da educação; superação das desigualdades educacionais; formação para o trabalho e a cidadania; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em Educação como proporção do PIB; e valorização dos profissionais da Educação.

Para cada uma das vinte metas foi estabelecido um conjunto de estratégias a serem adotadas pelos diversos atores envolvidos na execução do plano, desdobrando por sua vez em 254 estratégias, todas voltadas aos níveis, etapas e modalidades da Educação Nacional (TCU - Acórdão nº 1222/2023 – Plenário).

Dentro dessa estruturação, é imprescindível uma atuação coordenada e estruturada de todos os entes federativos, uma vez que a execução das políticas de Educação ocorre, em grande medida, de forma descentralizada entre os três níveis de governo. Nesse contexto, a União desempenha papel fundamental, tendo em vista que se trata do ente responsável pela formulação e coordenação da política nacional de Educação, conforme prescreve a LDB. Assim, cabe à União articular os diferentes níveis e sistemas de ensino e exercer as funções normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

Dessa forma, as avaliações do desempenho da ação do governo federal, realizadas justamente por um órgão de controle externo como o TCU, notadamente pelos trabalhos realizados pela sua equipe técnica na área educacional, possui grande potencial de gerar proposições que efetivamente levem a melhorias e correções no cenário hoje vislumbrado.

3. O Acórdão TCU 528/2015.

No Acórdão nº 528/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas (TC 020.808/2014-3), apresentou-se ao Congresso Nacional, aos gestores da política educacional e, especialmente, à sociedade brasileira um panorama sobre a

execução orçamentária e financeira do governo federal na área da educação nos exercícios de 2010 a 2013, os desafios e avanços quanto à melhoria de indicadores educacionais brasileiros, com ênfase nas metas assumidas no novo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, além de destacar problemas de governança encontrados por esta Corte em programas e instituições recém fiscalizados.

O Acórdão distribuiu as informações ao longo de seis capítulos: no capítulo inicial é apresentada a visão geral do tema, com a exposição de aspectos legais e organizacionais do ensino no Brasil, de macroproblemas da Educação no país e das suas fontes de financiamento; no capítulo seguinte, analisa-se a destinação dos recursos das políticas educacionais, com foco na execução orçamentária e financeira das despesas do setor; no terceiro capítulo se delinea a situação do monitoramento e da avaliação das políticas educacionais, tendo como referência o novo PNE, o PPA 2012-2015 e o Plano de Ações Articuladas (PAR), relevante instrumento de pactuação de metas entre a União e os demais entes federados. No quarto capítulo são apresentadas as principais conclusões de auditorias do TCU em temas relevantes da Educação. Por fim, são apresentadas as consolidações em três temas de destaque atinentes às instituições federais de ensino superior, resultado da atuação conjunta deste Tribunal e da Controladoria-Geral da União (CGU) em fiscalizações sobre os seguintes aspectos: a) adoção de boas práticas de governança e gestão de pessoas; b) organização, estrutura e atuação das auditorias internas; e c) o estado de instalações prediais e conforto por elas proporcionado à comunidade acadêmica, incluindo questões relativas à manutenção predial, planos e dispositivos de combate a incêndio e registros contábeis patrimoniais imobiliários (TCU - Acórdão nº 528/2015 - Plenário).

Além disso, no item 9.5 do referido Acórdão foi determinado à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) do TCU que se institua processo de trabalho específico e contínuo para o acompanhamento do Plano Nacional de Educação, de modo a que o TCU 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 e os resultados já alcançados.

3.1 O TCU atuando na Educação: as fiscalizações ao redor do PNE 2014-2024

De modo a atender o citado Acórdão 528/2015, foram sistematizadas pela equipe técnica da Corte de Contas edições bianuais ao longo do ciclo de vigência do PNE 2014-2024, com cinco matrizes de controle, notadamente relacionadas aos biênios 2016-2017, 2018-2019, 2020-2021, 2022-2023 e 2024-2025, estabelecendo metodologia específica para acompanhar o PNE 2014-2024, averiguando continuamente o seu desenvolvimento, o cumprimento das obrigações nele contidas e os resultados alcançados e a alcançar (item 9.5 do Acórdão 528/2015-TCU-Plenário). A metodologia foi aprovada pelos Acórdãos 795 e 2.921/2016-TCU-Plenário, tendo como premissa a identificação de eventos de risco que possam impactar negativamente a consecução do PNE. A partir da detecção desses riscos, são planejadas as principais ações de controle na área de Educação.

Até a finalização do presente artigo há 4 (quatro) relatórios publicados pelo TCU no que tange ao PNE e à Educação no Brasil. O primeiro acompanhamento do PNE (TC 034.984/2017-8) apresentou um panorama do cumprimento das metas do Plano e evidenciou, à época, que dezoito das vinte metas nele estabelecidas tinham grande probabilidade de serem atingidas até 2024, razão pela qual se priorizou as ações de controle sobre a sua evolução. Como principais deliberações, o TCU determinou ao Ministério da Educação que encaminhasse relatório contendo avaliação acerca da possibilidade de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, indicando as correções necessárias para seu alcance e a execução física e financeira das ações orçamentárias e dos programas e das políticas relacionados. Determinou ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP e ao Ministério do Desenvolvimento Social e ao Ministério da Educação – MEC que, em conjunto, encaminhassem ao Tribunal estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização, 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 frequência escolar do público da educação de jovens e adultos. Determinou ainda ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep que informassem ao TCU se consideram as recomendações a seguir convenientes e oportunas, indicando, em caso afirmativo, prazo e responsável por sua implementação e, em caso negativo, justificativa para sua não implementação: a) que o IBGE 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 nº 13.005/2014; b) que o Inep, nos próximos relatórios de monitoramento das metas do PNE de que trata o art. 5º, § 2º, da Lei nº 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 atendimento educacional especializado.

Outrossim, na decisão em comento, o TCU deu ciência ao MP e à Casa Civil da Presidência da República acerca da 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, o que afronta o art. 10 da Lei nº 13.005/2014 e gera risco ao cumprimento das diretrizes, metas e estratégias do PNE. Por fim, comunicou a Câmara dos Deputados – CD e o Senado Federal – SF que os Projetos de Lei 413/2014 e 7.420/2006, que se encontram em tramitação no CN, possuem significativa relevância para a consecução do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, e, por conseguinte, 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 – SNE e a Lei de Responsabilidade Educacional (Acórdão: 2.353/2018-TCU-Plenário).

Em outro ocasião, com o TC 011.350/2015-6, foi elaborado a primeira versão da Matriz de Controle do PNE e o plano de acompanhamento identificando objetos de controle que devem receber acompanhamento destacado pelo TCU durante o biênio 2016-2017. Como resultado, o segundo acompanhamento (TC 033.286/2018-3) aprofundou análises da Meta 4 - educação especial, da Meta 18 - plano de carreira dos profissionais da educação e da Meta 19 - gestão democrática. Após a apuração, recomendou-se ao Ministério da Educação que, em articulação com o Ministério da Saúde e o Ministério da Cidadania, fomenta ações e oriente os estados, o Distrito Federal e os municípios a também promovê-las, no sentido de facilitar a consulta médica e a obtenção de laudo clínico pelos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, a exemplo de mutirões e programas de visita médica às escolas, de modo a ampliar o acesso e melhorar o atendimento educacional especializado, enfatizando a importância e a obrigatoriedade de que elas e suas escolas mantenham cadastro de todos esses demandantes. Além disso, recomendou ainda que se institua como condição ou como critério de priorização para que o ente e/ou a escola sejam beneficiados por políticas federais de apoio à educação especial, a exemplo do Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais e de ações de formação continuada para o atendimento educacional especializado (AEE) (Acórdão 2018/2019 – Plenário).

Foi também determinado ao Ministério da Educação (MEC) que, amparado pelo princípio da transparência, fosse encaminhada a relação de todas as capacitações realizadas, especificando aquelas que contaram com o apoio técnico e/ou financeiro da extinta Sase/MEC, contendo o município polo em que ocorreu a atividade e os municípios capacitados, dentre outras informações relevantes ao controle social da política; o MEC deveria ainda enfatizar a formação inicial e continuada em nível médio e superior dos trabalhadores da Educação que atuam na rede pública e nas escolas comunitárias gratuitas da educação básica; e caberia ao Ministério priorizar, entre as políticas de apoio à educação especial, as ações de

formação docente, presenciais e sobretudo à distância, para a educação especial e o atendimento educacional especializado, de modo a assegurar que as ações de formação se dirijam aos entes com maior déficit de profissionais capacitados/especializados (Acórdão 2018/2019 – Plenário).

O relatório seguinte (TC 022.260/2019-6) teve o objetivo de avaliar a atuação do MEC em relação à coordenação de estratégias para cooperação federativa em prol do alcance das metas do PNE, em decorrência do risco das metas não serem alcançadas, levando em consideração que já estariam na metade da vigência do PNE. Para tanto, foram analisados modelos existentes de colaboração vertical (entre União, estados e municípios), quais sejam, as instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação e o Plano de Ações Articuladas (PAR), e horizontal (entre entes análogos, interestadual ou intermunicipal), como o Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) e o consórcio público, concentrando-se em três questões básicas: Há mecanismos institucionalizados de coordenação, articulação e colaboração de forma a criar condições para a atuação conjunta e sinérgica entre o MEC e as secretarias estaduais e municipais de educação, com vistas ao atingimento das metas do PNE? O Plano de Ações Articuladas (PAR) tem sido utilizado regularmente pelos entes federativos como instrumento de planejamento e de gestão da política educacional? Estão claramente definidos os processos de trabalho do MEC para monitorar e avaliar as metas do PNE 2014-2024 e utilizar o resultado dessas análises como subsídio para propor políticas públicas que assegurem a implementação das estratégias e o cumprimento das metas do plano?

Como resultado, a principal conclusão das investigações realizadas é a de incipiência das ações colaborativas desenvolvidas pelos entes federados na área educacional, aliada ao baixo nível de governança do MEC na condução de políticas públicas educacionais em prol do atingimento das metas do PNE 2014-2024. Para tanto foram propostas ações com vistas à mitigação dos riscos decorrentes da complexidade do modelo federativo brasileiro, da ausência de normas de cooperação entre os entes federados e dos impactos causados pela pandemia de Covid-19 na educação brasileira. Tais medidas visam, em especial, ao

fortalecimento do regime de colaboração no setor educacional, ao aprimoramento das práticas de governança do MEC relacionadas aos mecanismos de estratégia e controle e ao saneamento de impropriedades de atividades de gestão e de operação observadas no âmbito do PAR (Acórdão nº 1048/2020 – Plenário).

O último trabalho (TC 040.033/2020-1) focou nas ações do MEC com vistas a mitigar os efeitos da pandemia de Covid-19 na educação básica (Acórdão nº 1222/2023 – TCU – Plenário), tendo a SecexEducação elaborado matriz de planejamento com uma questão subdividida em três subquestões respondidas ao longo do trabalho: Questão 1) Em que medida as ações adotadas pelo MEC estão sendo exitosas (suficientes e tempestivas) para mitigar os principais efeitos negativos decorrentes da pandemia de Covid-19 na educação básica (interrupção das aulas; abandono e evasão escolar; dependência de recursos tecnológicos e ensino remoto como novo paradigma), considerando as diretrizes do PNE? Subquestão 1.1) O planejamento estratégico do MEC e sua gestão de risco contemplam os riscos decorrentes dos impactos causados pela pandemia de Covid-19 no setor educacional (item 9.3.6 do Acórdão 1.048/2020-TCU-Plenário)? Subquestão 1.2) Quais ações foram efetivamente adotadas pelo MEC com vistas a enfrentar a crise decorrente da pandemia de Covid-19, inclusive no tocante ao auxílio aos estados e aos municípios, em consonância com os incisos II, III e IX do art. 2º da Lei nº 13.005/2014? Subquestão 1.3) Houve focalização das ações do MEC, com base em critérios técnicos, para atender entes federados com maior dificuldade de enfrentar a crise? (Acórdão nº 2620/2020 – Plenário).

Os exames apontaram para inexistência de Planejamento Estratégico Institucional do MEC em 2019, o que ensejou as recomendações a seguir, dentre outras: ao Ministério da Educação que estabeleça processo de planejamento estratégico alinhado com o PNE, observando as boas práticas sobre o tema, contemplando, pelo menos: 1) que se elabore política de gestão de riscos para o PNE 2014-2024, observando os preceitos dispostos nos arts. 2º, inciso XII, 17 e 18 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016 e, em seguida, elabore-se e implemente-se plano de gestão de riscos para o PNE, em consonância com os arts. 2º, inciso IV, 4º, inciso VI, 5º, inciso III, e 17 do Decreto 9.203/2017, com o art.

2º, inciso VII, da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016 e com a Portaria MEC 234/2018, disponibilizando-a no sítio eletrônico oficial do ministério (itens 170 e 171 do relatório de acompanhamento); 2) inclua os possíveis impactos causados pela pandemia de COVID-19, doença causada pelo novo Coronavírus (Sars-Cov-2), no setor educacional como um risco-chave a ser tratado tanto no planejamento estratégico da instituição como na gestão de riscos do ministério (item 368 do relatório de acompanhamento).

A análise mostrou que houve disparidade entre as redes pública e privada, agravada em virtude da pandemia, com as aulas on-line, devido às condições de acesso dos estudantes da rede pública distintas dos estudantes da rede privada. Como resultado, o TCU recomendou ao MEC que avaliasse a conveniência e a oportunidade de coordenar junto aos entes subnacionais a implementação de ações estruturantes para melhoria da qualidade do ensino ofertado. O objetivo também é a recuperação dos conteúdos defasados durante esse tempo.

Por fim, por ser um órgão de fiscalização das contas públicas, o TCU realizou no decorrer da vigência do PNE auditorias e estimativas para monitorar a execução das políticas, aperfeiçoando, realizando um processo de trabalho contínuo e verificando se os recursos públicos destinados à Educação estão sendo utilizados de forma adequada e eficiente, bem como se as metas no plano estão sendo alcançadas e se as políticas educacionais estão sendo implementadas de acordo com as diretrizes regulamentadas.

A Corte de Contas da União fez também recomendações e sugeriu melhorias para o aprimoramento das políticas públicas de Educação, razão pela qual sua participação nessa política nacional se faz importante para orientar e fomentar a articulação interfederativa em torno das metas e estratégias educacionais brasileiras.

CONCLUSÃO:

Beira o truismo atestar que a Educação é um dos pilares que sustenta qualquer sociedade, cabendo ao Estado, em modelos constitucionais como o brasileiro, desenvolver e implementar políticas públicas educacionais.

Nesse cenário, destaca-se o Tribunal de Contas da União como um importante ator na avaliação da qualidade de certas políticas públicas, notadamente na área de Educação.

Assim, apurou-se que a Corte de Contas da União tem desenvolvido importante trabalho de fiscalização relacionado à efetividade do PNE 2014-2024, analisando diversos pontos de destaque envolvendo o referido Plano Nacional, inclusive emitindo determinação e recomendações ao longo dos anos, de modo a aprimorar e permitir o cumprimento das metas estabelecidas.

A análise permite verificar a existência de um diálogo institucional entre os Poderes Executivo, Legislativo e o TCU, uma vez que este, dentro dos limites de suas competências, tem realizado uma apuração dos erros e acertos do PNE, bem como de temáticas consideradas sensíveis à sociedade (vide o tratamento conferido à Educação à luz da Covid-19), de modo a auxiliar o desenvolvimento de uma política pública educacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; FARIAS, Luciano Chaves de. **Controle Externo prospectivo – As funções normativas dos tribunais de contas**. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.) Tribunal de Contas do Século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal**. 8. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 528/2015. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 18/03/2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 mar. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2353/2018. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 10/10/2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 out. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2620/2020. Plenário. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes. Sessão de 31/11/2021. Diário Oficial da União, Brasília.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2921/2016. Plenário. Relatora: Ministra Ana Arraes. Sessão de 16/11/2016 – Ordinária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 nov. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2018/2019. Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 28/08/2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1048/2020. Plenário. Relator: Augusto Nardes. Sessão de 29/04/2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 mai. 2020.

CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro. **Manual de Direito Administrativo**. 2.ed. Leme: Mizuno, 2023.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

RANIER, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ABMP (Org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book.

RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SINGH, Kishore. Apresentação. In: ABMP (Org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book.