

Por delegação do Exmo. Senhor Presidente,  
à DCF para exame  
de providências  
Gabinete de Presidência, 11/08/17

  
Carlos Alberto Machado Wulff,  
Chefe de Gabinete.

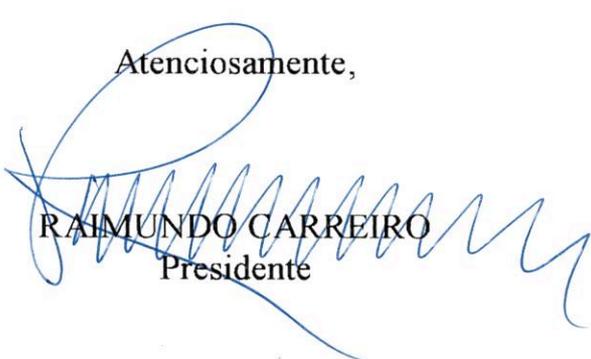
Aviso nº 754-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 31 de agosto de 2017.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1897/2017 proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 023.721/2016-2, relatado pelo Ministro BRUNO DANTAS; que trata de Monitoramento das Determinações e Recomendações proferidas no âmbito de Auditoria Coordenada acerca do ensino médio, realizada em 2013, que teve por objetivo identificar os principais problemas que afetam a qualidade do ensino médio no Brasil; na Sessão Ordinária de 30/08/2017, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Atenciosamente,

  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor  
Conselheiro MARCO PEIXOTO  
Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul  
Palácio Flores da Cunha, Rua Sete de Setembro, 388  
CEP. 90.010-190 - Porto Alegre - RS

## ACÓRDÃO Nº 1897/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.721/2016-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Educação; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Fazenda; Controladoria Geral da União (CGU); Secretaria de Orçamento Federal (SOF); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
Representação legal: não há.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (Secex-BA); Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Relatório de monitoramento das deliberações constantes do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, alterado em parte pelo Acórdão 906/2015-TCU-Plenário, proferidos no âmbito da Auditoria Coordenada realizada no ensino médio em 2013, que teve por objetivo, também, examinar as estratégias relacionadas ao alcance da Meta 3 do Plano Nacional de Educação 2014 – 2024.

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

9.1. com fundamento nos arts. 41, §2º, 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II e III, do Regimento Interno, c/c art. 2º, inciso I, da Resolução-TCU 265/2014:

9.1.1. considerar não cumpridas as determinações dos itens 9.1.1 e 9.1.3 do Acórdão 618/2014 – Plenário, alterado pelo Acórdão 906/2015 – Plenário;

9.1.2. considerar em cumprimento a determinação do item 9.1.2 do Acórdão 618/2014 – Plenário, alterado pelo Acórdão 906/2015 – Plenário;

9.1.3. considerar implementadas as recomendações dos itens 9.2.3, 9.3, 9.5.2, 9.5.3, 9.5.4.2 e 9.5.4.3 do Acórdão 618/2014 – Plenário;

9.1.4. considerar parcialmente implementada a recomendação do item 9.2.1 do Acórdão 618/2014 – Plenário;

9.1.5. considerar em implementação as recomendações dos itens 9.2.2, 9.5.4.1 e 9.5.4.4 do Acórdão 618/2014 – Plenário;

9.1.6. considerar não implementadas as recomendações dos itens 9.5.1 e 9.4 do Acórdão 618/2014 – Plenário;

9.1.7. tornar sem efeito a primeira parte do item 9.6 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, que recomendava a alteração da denominação da Subfunção 368 – Educação Básica.

9.2. com fundamento no art. 250, V, do Regimento Interno, realizar a oitiva do Ministério da Educação para que, no prazo de 15 (quinze dias), manifeste-se sobre os seguintes pontos, apresentando medidas adotadas em cada um dos períodos examinados e as razões pelas quais o resultado pretendido não foi alcançado:

9.2.1. ausência de efetiva implementação do Sistema Nacional de Avaliação Básica e de criação dos “indicadores de rendimento escolar” e “indicadores de avaliação institucional”, conforme determinado no art. 211, §1º, da Constituição Federal, no art. 9º, VI, da Lei 9.394/1996, e no art. 11, da Lei 13.005/2014, consoante tratado no relatório de fiscalização de peça 113, parágrafos 25 a 83, e no voto que acompanha esse acórdão, parágrafos 9 a 15;

9.2.2. não implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), cujo prazo expirou em 26/6/2016, nos termos do art. 211, §1º, da Constituição Federal, art. 4º, IX, da Lei 9.394/1996 e da estratégia 20.6 da Lei 13.005/2014 (PNE) c/c Lei 13.249/2016 (PPA 2016-2019) programa 2080 – “Educação de qualidade para todos”, iniciativa 04TO – “Implementar, até 2016, o Custo AlunoQualidade inicial – CAQi”, consoante tratado no relatório de fiscalização de peça 113, parágrafos 116 a 151, e no voto que acompanha esse acórdão, parágrafos 16 a 28;

9.3. com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno, determinar ao Ministério da Educação que, em 60 (sessenta) dias a contar da ciência deste acórdão, apresente plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis para:

9.3.1. estabelecer sistemática visando ao incremento da consistência das informações prestadas por estados, municípios e Distrito Federal no Siopex quanto ao cumprimento do disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), em atenção ao disposto no art. 212 da Constituição Federal, ao art. 25, §1º, ‘b’, da Lei Complementar 101/2000 e ao art. 22, da Lei 11.494/2007;

9.3.2. implantar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e os “indicadores de rendimento escolar” e “indicadores de avaliação institucional”, tendo em vista o art. 11 da Lei 13.005/2014 (PNE), bem como a iniciativa 062P, do Objetivo 1011, do Programa 2080 do PPA 2016-2019 (Lei 13.249/2016);

9.3.3. implementar o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) em atenção ao que estabelece a Lei 13.005/2015, estratégias 20.6 e 20.8;

9.4. converter a segunda parte do item 9.6 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário em determinação à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para que, com base no art. 113 da Lei 4.320/1964 c/c art.14, XIV, a, 9.649/1998 e arts. 3º e 6º da Portaria MOG nº 42/1999, no prazo de 60 (sessenta) dias, oriente os entes federados no sentido de que a Subfunção 368 – Educação Básica apenas deva ser utilizada para classificar despesas que, primeiro, não se limitam a uma única etapa ou modalidade de ensino e, segundo, não seja possível o rateio da despesa entre etapas ou modalidades, esclarecendo que, como regra, as despesas devem ser classificadas nas subfunções relacionadas a cada etapa/modalidade de ensino;

9.5. com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno, recomendar ao Ministério da Educação que, não obstante os avanços no Simec/PAR, crie indicadores por meio dos quais seja possível avaliar a eficiência e a eficácia do uso dos recursos no âmbito das ações do PAR;

9.6. com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno, recomendar ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União que, tendo em vista o disposto nos arts. 7º e 11 da Lei 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014-2024, em colaboração com os órgãos de controle interno dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, avalie de forma coordenada a implementação dos programas na área do ensino médio, tendo em vista as estratégias fixadas no PNE;

9.7. dar ciência da presente decisão, acompanhada do relatório e voto, ao Ministério da Educação, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, ao Ministério da Fazenda, à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), às secretarias estaduais de educação, aos Tribunais de Contas dos Estados e à Procuradoria da República no Rio de Janeiro tendo em vista a Ação Civil Pública nº



0141108-86.2016.4.02.5101, que tramita na 11ª Vara Federação da Seção Judiciária do Rio de Janeiro;  
e

9.8. restituir o feito à Segecex para avaliar a conveniência e a oportunidade de que a continuidade do processo seja conduzida por uma única unidade instrutora.

10. Ata nº 34/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/8/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1897-34/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
Relator

Fui presente:

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



GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 023.721/2016-2

Natureza: Relatório de Monitoramento

Órgãos: Ministério da Educação; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Fazenda; Controladoria Geral da União (CGU); Secretaria de Orçamento Federal (SOF); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
Representação legal: não há

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO ACÓRDÃO 618/2014-TCU-PLENÁRIO, PROFERIDO NO ÂMBITO DE AUDITORIA COORDENADA DO ENSINO MÉDIO, REALIZADA EM 2014, E EXAME DAS ESTRATÉGIAS RELACIONADAS AO ALCANCE DA META 3 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE 2014-2024. CONSIDERAR PARTE DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES ATENDIDAS, OUTRAS EM ATENDIMENTO E OUTRAS NÃO ATENDIDAS. NOVAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. OITIVA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

A presente fiscalização decorre de Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Tribunal de Contas da União, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB) e teve como objetivos: (a) monitorar o cumprimento das deliberações proferidas na Auditoria Coordenada realizada no ensino médio em 2013 e que visou identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil; e (b) examinar as estratégias relacionadas ao alcance da Meta 3 do Plano Nacional de Educação 2014 – 2024, que tem como alvo universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2024, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.

2. A auditoria coordenada realizada em 2013 contou com a participação de todos os tribunais de contas estaduais, à exceção de São Paulo e Roraima, além dos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia e do Pará e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo. O escopo da auditoria foi orientado por cinco eixos temáticos: gestão, infraestrutura, professores, financiamento e cobertura.

3. Em decorrência daquele trabalho, foi proferido, no âmbito do TCU, o Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, alterado em parte pelo Acórdão 906/2015-TCU-Plenário em sede de embargos de declaração. A decisão ora monitorada apresentou-se, então, nos seguintes termos, *in verbis*:

9.1. determinar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8.443/1992, e art. 250, II, do Regimento Interno TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, com vistas a sanear os problemas a seguir identificados:

9.1.1. ausência de sistema avaliativo que permita indicar a qualidade do ensino médio por escola, o que dificulta o cumprimento do que estabelece o art. 206, VII, da Constituição Federal, e os arts. 3º, IX, e 9º, VI, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB);

- 9.1.2. inconsistência das informações relativas a despesa de pessoal constantes no Siope - Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação, o que prejudica o cumprimento do disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb);
- 9.1.3. falta de regulamentação dos padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, dificultando a adequada alocação dos recursos da educação e o cumprimento do art. 4º, IX, da LDB, e art. 206, VII, da Constituição Federal.
- 9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério da Educação que:
- 9.2.1. ao realizarem revisão anual da proposta do PPA, cujo projeto de lei deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31/5/2014, promovam a revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o Programa 2030;
- 9.2.2. em conjunto, adotem providências com vistas a simplificar o sistema de planejamento da educação, aprimorando a coordenação e a coerência dos diversos planos, estabelecendo em cada plano metas claras e específicas e facilitando o acesso de todos os agentes da área de educação ao referido sistema;
- 9.2.3. constituam comissão intergovernamental, sob a Presidência da Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, com a participação da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), para monitorar o cumprimento da Lei do piso salarial nacional para os profissionais de magistério público da educação básica;
- 9.3. recomendar aos Ministérios da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda que adotem, em colaboração com as respectivas Secretarias Estaduais e Municipais, medidas para gerenciar o risco do cumprimento da Meta 3 do PLPNE, com a alocação dos recursos de infraestrutura necessários ao ensino médio;
- 9.4. recomendar à Controladoria-Geral da União que, em colaboração com os órgãos de controle interno dos estados, do Distrito Federal e dos municípios avalie, de forma coordenada, a implementação dos programas na área do ensino médio;
- 9.5. recomendar ao Ministério da Educação que:
- 9.5.1. crie indicadores por meio dos quais seja possível avaliar a eficiência do uso dos recursos e os resultados alcançados com as ações do PAR;
- 9.5.2. crie, no PAR, a possibilidade de registro das etapas de monitoramento e avaliação das ações para a consecução do Plano;
- 9.5.3. possibilite correlacionar, sempre que possível, as ações do PAR com as do PDE Interativo;
- 9.5.4. no processo de evolução do PDE Interativo, implemente ferramentas que possibilitem:
- 9.5.4.1. a obtenção de plano de ação composto pelo conjunto de medidas a serem implantadas, com suas descrições, metas, prazos, orçamentos, responsáveis e os programas a que se vinculam, sejam de responsabilidade das esferas federal ou estadual, dotando o gestor e a comunidade escolar de um documento orientador das ações executivas e viabilizador de controle social;
- 9.5.4.2. o registro da avaliação e do monitoramento das ações do plano de ação da escola;
- 9.5.4.3. o apoio à atividade de supervisão escolar;
- 9.5.4.4. desenvolva mecanismos que permitam maior equidade na distribuição dos recursos transferidos voluntariamente pela União;
- 9.6. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal que altere o título da subfunção 368 - Educação Básica e oriente as unidades gestoras no sentido de que essa subfunção apenas deva ser utilizada para classificar despesas que não se limitam a única etapa ou modalidade de ensino e que, como regra, as despesas devem ser classificadas nas subfunções relacionadas a cada etapa/modalidade de ensino;

4. Nesta oportunidade, firmado em 13/7/2016 novo acordo de cooperação técnica entre o TCU, a Atricon e o IRB, retoma-se a fiscalização do tema ensino médio, contando com a participação dos seguintes órgãos, que aderiram aos seguintes objetivos:

Tribunal	Auditoria 2013	Monitoramento	Análise da Meta 3
TCDF	X		
TCE-AC	X	X	X
TCE-AL	X		
TCE-AM	X	X	
TCE-AP	X		
TCE-BA	X	X	X
TCE-CE	X	X	X
TCE-ES	X	X	X
TCE-GO	X	X	X
TCE-MG	X	X	X
TCE-MS	X	X	X
TCE-MT	X		
TCE-PA	X	X	X
TCE-PB	X	X	X
TCE-PE	X		
TCE-PI	X	X	X
TCE-PR	X		
TCE-RJ	X		
TCE-RN	X	X	X
TCE-RO	X	X	X
TCE-RS	X	X	
TCE-SC	X		
TCE-SE	X		
TCE-TO	X	X	X
TCM-BA	X		
TCM-PA	X	X	X
TCM-SP	X		
TCU	X	X	X

5. Para tanto, pautou-se a equipe de fiscalização pela seguinte metodologia, e enfrentou as seguintes limitações (peça 113):

“1.4. Metodologia utilizada

14. Por se tratar de um trabalho no âmbito de um acordo de cooperação, preliminarmente foi realizada uma atividade de nivelamento nas técnicas de monitoramento entre os Tribunais participantes, mediante capacitação à distância com o objetivo de compartilhar as decisões que seriam monitoradas, debater sobre o escopo do trabalho, realizar atividades para subsidiar a elaboração da matriz de planejamento e esboçar questões de auditoria. Fez parte também do planejamento a realização de uma oficina que ocorreu na cidade de Salvador – BA, nos dias 19 e 20/09/2016, para discussão e validação da matriz de planejamento e dos procedimentos de execução da fiscalização e sistemática de consolidação.

15. Quanto ao monitoramento das deliberações, foi formulada a seguinte questão de auditoria: quais as medidas e ações adotadas pelos gestores responsáveis na resolução dos problemas identificados pelo TCU durante a auditoria coordenada no ensino médio, realizada em 2013, qual a situação observada quanto à implementação das deliberações proferidas no Acórdão 618/2014-Plenário, com redação ajustada pelo 906/2015-Plenário, e quais as melhorias percebidas?

16. Para responder a essa questão, partindo do plano de ação apresentado pelos gestores, foram realizadas: (a) requisição de documentos; (b) entrevista com gestores e técnicos responsáveis pelo cumprimento das deliberações; (c) pesquisa e análise documental; (d) análise de dados secundários;

(e) pesquisa em sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e em outros sistemas administrativos.

17.A abordagem do comprimento das determinações e implementação das recomendações seguiu os ‘padrões de monitoramento’ aprovados pela Portaria-Segecex 27, de 19 de outubro de 2009.

18.Quanto ao exame de estratégias relacionadas ao alcance da Meta 3 do atual PNE, foi formulada a seguinte questão de auditoria focada nos aspectos de governança, tomando como base as orientações contidas no documento do TCU ‘Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas’ (Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014): os órgãos estaduais e federais responsáveis pela condução da política de educação dispõem de estruturas e adotam boas práticas de governança que dão suporte ao alcance das metas e à implementação de estratégias previstas no PNE e no respectivo plano estadual ou municipal de educação no que tange ao ensino médio?

19.Para responder a essa questão, foram adotados os seguintes procedimentos:

(a) aplicação de questionário eletrônico ao Ministério da Educação (MEC) e às Secretarias Estaduais de Educação, abordando os seguintes aspectos: (1) alcance da meta de atendimento escolar à população de 15 a 17 anos (acesso e dimensionamento da oferta de vagas); (2) evasão, abandono e busca ativa; (3) acompanhamento escolar do aluno; (4) políticas de atendimento a escolas com piores indicadores de rendimento e; (5) arranjos institucionais previstos no art. 7º a 11 da Lei 13.005/2014, necessários ao cumprimento do PNE;

(b) requisição de informações ao MEC quanto aos órgãos e entidades responsáveis pela implementação da meta 3 do PNE.

20.A elaboração e aplicação dos questionários e tabulação dos dados contou com a colaboração do Auditor de Controle Externo João Antonio Robalinho Ferraz, membro do Grupo de Auditoria Operacional do Comitê de Auditoria do IRB e Chefe da Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

21.O modelo de questionário utilizado encontra-se na peça 111 e relatório gráfico na peça 110.

22.O relatório preliminar foi submetido aos comentários do gestor. No relatório preliminar ainda não constavam as conclusões e as propostas de encaminhamento da equipe de auditoria, mas constava, ao final, os quadros com o cumprimento ou não das deliberações monitoradas. A análise dos comentários do gestor foi realizada em instrução em separado (peça 112) e as conclusões foram incorporadas a este relatório.

#### 1.5. Limitações

23.Não fez parte do escopo de auditoria o exame de todas as estratégias relacionadas à Meta 3. As análises de governança contemplaram os seguintes eixos do PNE: a) acesso e dimensionamento da oferta de vagas (meta 3 e estratégia 3.11); b) evasão, abandono e busca ativa (estratégias 3.9 e 3.13); c) acompanhamento do aluno (estratégia 3.5 e 3.8); d) política para atendimento a escolas com menor rendimento (estratégias 7.9 e 7.19); e) nível de maturação dos arranjos institucionais abordados no texto da Lei 13.005/2014 (arts. 7º a 11).

24.Por fim, as diversas dificuldades que os Tribunais partícipes encontraram para obter resposta aos questionários aplicados bem como para coleta de informações para atestar o cumprimento das deliberações levaram à necessidade de adequação do cronograma inicialmente fixado.”

6. Passo a transcrever, abaixo, a análise realizada pela equipe de fiscalização, bem como suas conclusões e propostas de encaminhamento alviradas (peça 113), que contaram com a anuência dos dirigentes da Secex-BA (peças 114 e 115):

### “2. ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES

#### 2.1. Determinações ao Ministério da Educação

##### 2.1.1. Sistema avaliativo da qualidade do ensino médio por escola (deliberação 9.1.1)

25. Determinação proferida no Acórdão 906/2015 – Plenário em sede de embargos de declaração:

9.1. determinar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8.443/1992, e art. 250, II, do Regimento Interno TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, com vistas a sanear os problemas a seguir identificados:

9.1.1. ausência de sistema avaliativo que permita indicar a qualidade do ensino médio por escola, o que dificulta o cumprimento do que estabelece o art. 206, VII, da Constituição Federal, e os arts. 3º, IX, e 9º, VI, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB);

#### **2.1.1.1. Situação que levou à proposição da deliberação**

26. Segundo consta no relatório de auditoria (peça 13, p. 29), não há indicador de desempenho escolar, por escola, do ensino médio. Sem esta medição individualizada, a informação disponibilizada não permite a correta compreensão dos fatores que tornam as experiências escolares exitosas ou não, dificultando, assim, a tomada de decisão pelo gestor público.

27. Ainda conforme o relatório de auditoria, existem duas avaliações nacionais aplicadas nas redes de ensino médio: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e o Exame Nacional do ensino médio (Enem).

28. A Aneb é uma das avaliações que compõem o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), e representa um dos componentes do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (*Ideb*). Como a aplicação da Aneb é amostral (cuja extrapolação permite apenas inferir resultados em nível de unidade da Federação) e não censitária, diferentemente da Prova Brasil, que é aplicada a todos os alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental das escolas da rede pública, esta prova não pode ser usada como indicador de qualidade para a etapa final da Educação Básica.

29. O Enem, por seu turno, é utilizado como medição do desempenho das escolas, mas essa prova tem algumas características que a torna um indicador limitado: o caráter voluntário e o fato do Enem, hoje em dia, ser quase que exclusivamente voltado como porta de entrada para o ensino superior. Ademais, o Enem possui forte caráter acadêmico e seu escopo de avaliação destina-se a medir o conjunto de habilidades e cognições de cada estudante ao final do ciclo da educação básica.

30. A equipe de auditoria, após essas constatações, fez a proposta de determinação ao MEC para que, elaborasse '[...] modelo avaliativo a ser aplicado futuramente e que possibilite exprimir a qualidade do ensino médio por escola' (peça 13, p. 31).

31. O Ministro-Relator do acórdão em referência enfatizou em seu Voto a inexistência de indicador de qualidade do ensino médio que pudesse individualizar resultados por escolas ou por municípios, já que o índice do *Ideb* para essa etapa de ensino é avaliado apenas em âmbito estadual e que a utilização da nota do Enem como aproximação do desempenho das escolas é limitada (peça 14, p. 4-5).

32. Assim, no Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, no item 9.1.2, esta Corte de Contas foi pela seguinte determinação:

9.1. determinar ao Ministério da Educação que apresente a esta Corte, em 90 (noventa) dias a contar da ciência deste acórdão, plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis para:

9.1.1. elaborar modelo avaliativo a ser aplicado futuramente e que possibilite exprimir a qualidade do ensino médio por escola;

33. O MEC por sua vez interpôs embargos de declaração, questionando, quanto a este item, dois aspectos relacionados à dotação orçamentária, sendo o primeiro relacionado aos custos estimados para a implantação de um novo exame, distinto dos existentes. Este custo seria na ordem de R\$ 460 milhões, o que, em um cenário de recursos escassos, afetaria outros programas do Ministério.

34. O segundo aspecto está relacionado à ausência de dotação orçamentária. A Constituição Federal veda a realização de despesas sem a correspondente indicação da fonte de custeio ou que não esteja incluído na Lei Orçamentária Anual (LOA) e tais iniciativas são privativas da Presidência da

República e do Congresso Nacional.

35. Os embargos foram apreciados pelo Ministro-Relator, que, em seu voto, constatou a inexistência de modelo avaliativo que evidencie o desempenho em nível de escola tampouco de município e que caberia ao juízo discricionário do MEC definir quais medidas adotar para combater as falhas apontadas pela equipe de auditoria (peça 28, p. 8), por isso os embargos deveriam ser acolhidos para readequar a redação do item 9.1.1, 'determinando-se ao MEC que apresente plano de ação com vistas a solucionar as falhas e impropriedades detectadas na auditoria, deixando-se de especificar a solução a ser dada.'

36. Quanto à alegação de que a decisão não havia considerado aspectos relacionados ao impacto na LOA, assunto onde o MEC não teria competência para atuar, o Ministro-Relator detalhou que:

[...] a Constituição veda a realização de despesa sem a correspondente fonte de custeio ou que não esteja incluída na LOA, a nova redação proposta para o subitem 9.1.1 elimina esse argumento na medida em que dá liberdade ao MEC para que escolha a solução possível, que se adeque ao seu orçamento. Ademais, vale lembrar que a determinação é no sentido de apresentar um plano de ação, ou seja, um plano com ações, prazos e responsáveis a serem definidos pelo MEC e que pode prever as ações de obtenção dos recursos necessários para o combate ao problema. Frise-se que, para o TCU, o importante é o saneamento das falhas.

#### **2.1.1.2. Providências adotadas**

37. Foi expedido o Aviso 449-GP/TCU em 30/4/2015 (peça 30) dando conhecimento ao Ministro da Educação da decisão tomada em sede dos embargos de declaração, do qual tomou ciência em 4/5/2015 (peça 31).

38. Em 9/6/2015, por meio do ofício 332/2015-TCU/SecexEducação, foi realizada diligência ao MEC para que reportasse sobre as providências tomadas (peça 33). O MEC tomou ciência da diligência em 23/6/2015 (peça 37). Em atendimento à diligência supra, o MEC enviou resposta com o plano de ação visando sanar as falhas (peça 42, p.2-3).

39. Em sua resposta, o MEC inicialmente identificou o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) como setor responsável para o atendimento da deliberação e estipulou o prazo limite de 31/12/2015 para que a determinação fosse cumprida.

40. No relato das providências a serem então adotadas, o MEC destacou que a Lei 13.005/2014 (PNE) prevê no seu art. 11 a criação de um sistema de monitoramento e avaliação educacional para educação básica.

41. Afirma o MEC que o Inep está trabalhando para a construção de indicadores e informações que permitam fundamentar um entendimento sobre a qualidade do ensino médio, uma vez que o novo PNE traz diretrizes onde a avaliação deva extrapolar o universo do rendimento escolar. Agora, tal medição também deve buscar medir aspectos institucionais, tais como infraestrutura escolar e recursos pedagógicos.

42. No primeiro dos três pontos relacionados pelo MEC, abordaram-se aspectos da Portaria/Inep 267, de 19 de junho de 2015, que estabeleceu os procedimentos e critérios para a divulgação dos resultados do Enem por escola. De acordo com a Portaria, os resultados do Enem deveriam apresentar resultados das proficiências em termos de médias e percentuais de estudantes por nível da escala.

43. O segundo ponto foi o início do desenvolvimento de um modelo conceitual do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), compreendendo todo ciclo informacional (produção, organização, recuperação e comunicação), bem como o projeto-piloto do sistema informacional para gestão de escolas, redes e sistemas de ensino da educação básica implementado em dois Estados.

44. O modelo seria um conjunto conceitual de avaliação que pressupõe o balanceamento entre as áreas avaliadas, tanto na perspectiva dos resultados quanto em relação aos insumos e processos necessários para o alcance destes. Inclui em seus produtos a entrega de um sistema informatizado que integre as necessidades de informação para a gestão administrativa e pedagógica de escolas, redes e sistemas de ensino.

45. Este modelo foi pensado para atender o art. 11 da Lei 13.005/2014 (PNE), que define o Sinaeb, coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios. O sistema constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

46. O terceiro ponto está relacionado com a Portaria/MEC 459 de 12 de maio de 2015 que constitui, em seu art. 3º, parágrafo único, Grupo de Trabalho com a finalidade de realizar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como parâmetro para o financiamento da educação básica, que está sendo analisado no subitem 2.1.3 deste relatório.

### 2.1.1.3. Análise

47. Atualmente existem dois testes de proficiência que são aplicados aos estudantes do ensino médio. O primeiro é a Aneb, que faz parte do Saeb, e que é realizada por amostragem aos alunos da rede pública e privada que estão matriculados no último ano desta etapa.

48. O segundo teste aplicado aos alunos da etapa final da educação básica é o Enem, cuja principal característica é ser de adesão voluntária. Os alunos não são obrigados a realizar o exame, e o foco principal do exame é o acesso à universidade. Este exame é usado como principal instrumento de entrada para o ensino superior e não como medição da qualidade do ensino médio.

49. Existe a divulgação do Enem por escola, cujos resultados fomentam as discussões sobre a qualidade do ensino. Entretanto este exame não deve ser o instrumento para medir qualidade pois muitas escolas, privadas principalmente, preparam seus melhores alunos para prestar o exame, além do fato do caráter voluntário, e não censitário do teste, o que prejudica o uso deste instrumento como medição de qualidade.

50. Temos também a perspectiva do Ideb, que busca medir dois conceitos: fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações do Saeb obtidos pelos alunos ao final de cada etapa de ensino (5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio).

51. Deve-se ter em mente que a determinação deste Tribunal teve o foco na ausência de um sistema avaliativo que permita indicar o rendimento por escola do ensino médio, e não simplesmente a ausência de um exame avaliativo ou de proficiência. É sabido que a medição do rendimento educacional de uma unidade escolar extrapola o eixo estudante. Existem outros fatores igualmente importantes, como infraestrutura escolar, professores, processo pedagógico, e que devem fazer parte de um sistema avaliativo.

52. A proposta apresentada pela Portaria/MEC 369/2016 era ter o Sinaeb como apoio estratégico ao PNE, que é o principal marco para a educação, e começa a formatar o sistema de avaliação do ensino, como proposto no art. 11 da Lei 13.005/2014 (PNE):

‘Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

§ 2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

§ 3º Os indicadores mencionados no § 1º serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede.

53. São três as características principais que o sistema deve ter, segundo o PNE: a) prazo de divulgação a cada dois anos; b) exames nacionais de avaliação com pelo menos 80% de participação dos alunos de cada ano escolar e em todas as escolas e c) avaliação institucional levando em conta outros eixos, além da proficiência do aluno.

54. O PNE sinaliza alguns ajustes relacionados aos exames nacionais e a forma com que a qualidade deve ser medida:

a) implantação de um Sistema Nacional da Educação Básica, e esse sistema de avaliação tem o escopo mais amplo do que as avaliações de proficiência aplicadas nos anos finais de cada etapa da educação básica;

b) definição do prazo limite da divulgação dos resultados, que neste caso eram dois anos;

c) universalizar o Enem, fundamentado em matriz de referência do conteúdo curricular do ensino médio e em técnicas estatísticas e psicométricas que permitam comparabilidade de resultados, articulando-o com o Saeb, e promover sua utilização como instrumento de avaliação sistêmica, para subsidiar políticas públicas para a educação básica, de avaliação certificadora, possibilitando aferição de conhecimentos e habilidades adquiridos dentro e fora da escola, e de avaliação classificatória, como critério de acesso à educação superior (estratégia 3.6 do PNE).

55. A implementação da Portaria/MEC 369 de 5/6/2016 (peça 59), que institui o Sinaeb, não fosse ela revogada pela Portaria/MEC 981 de 26/8/2016 (peça 60), seria um avanço significativo para a definição de marcos, objetivando assegurar uma fonte valiosa para a avaliação da qualidade da educação básica e conseqüentemente do ensino médio.

56. Não obstante, a tão somente edição da mencionada portaria significa que tenha dado cumprimento ao art. 11 da Lei 13.005/2014, que exigia a produção de um sistema avaliativo que, efetivamente, divulgasse, a cada dois anos, os indicadores de rendimento escolar e os indicadores de avaliação institucional.

57. Com a revogação da Portaria 369, o marco para as avaliações, por enquanto, voltou a ser o Saeb, que havia sido instituído pela Portaria 931, de 21 de março de 2005 (peça 61).

58. A justificativa apresentada para a revogação da portaria foi a ausência da Base Nacional Comum Curricular e a necessidade de ajustar os marcos legais, onde essa Base Nacional Comum Curricular deveria ser o marco inicial deste processo.

#### **2.1.1.4. Evidências**

59. Ofício/2015/SE-GAB 829 de 5/8/2015 do Ministério da Educação (peça 42); Portaria/MEC 931, de 25/3/2005 (peça 61); Portaria/MEC 369, de 5/5/2016 (peça 59); Portaria/MEC 981, de 25/8/2016 (peça 60); Lei 13.005 de 25/6/2014 (PNE); Portaria/Inep 267 de 19/6/2015 (peça 62).

#### **2.1.1.5. Comentários do gestor**

60. O Inep não manifestou, nesta etapa processual, quaisquer comentários ou objeções ao exame de mérito realizado no relatório preliminar de monitoramento. Por esse motivo, mantemos, na íntegra, o teor do relatório preliminar.

#### **2.1.1.6. Conclusão**

61. O Ministério da Educação avançou timidamente no cumprimento desta determinação.

62. Foram definidos critérios e procedimentos pela Portaria Inep 267/2015 (peça 62) para divulgação dos resultados do Enem por escola, mas deve-se levar em consideração que o art. 11, §1º, I, da Lei 13.005/2014 (PNE), estabelece que os indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho

dos estudantes, apurado em exames nacionais de avaliação, deve contar com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos alunos de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola.

63. Quando da fixação da determinação ora monitorada, não havia prazo, instrumento nem parâmetros fixados em lei para que se buscasse uma forma de medir o rendimento ou a qualidade da educação.

64. A promulgação do PNE, principalmente no art. 11 da Lei 13.005/2014 (PNE), definiu marcos e parâmetros claros no que se refere à necessidade da implantação de um sistema avaliativo em todos os níveis e etapas que permita o cumprimento do que estabelece o art. 206, VII, da Constituição Federal, e os arts. 3º, IX, e 9º, VI, da Lei 9.394/1996 – LDB.

65. A responsabilidade de coordenar um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica é do ente federal, representado pelo MEC; a própria edição da Portaria/MEC nº 369/2016, agora revogada, que instituiu o Sinaeb, e a Portaria/MEC 981/2016 não deixam a menor dúvida de que a iniciativa é do Ministério da Educação, com o apoio do Inep, que além de promover estudos, pesquisas e avaliações também presta apoio metodológico na formulação de políticas que tratam de indicadores, avaliações e exames.

66. É facultada à União a possibilidade de utilizar, através de acordo de cooperação com os Estados e pelo Distrito Federal, os sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, desde que fique assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação (§5º, art. 11, da Lei 13.005/2014 (PNE).

67. O nome que se dará a esse sistema não é relevante, o que é relevante é que ele seja um instrumento eficaz e detalhado, capaz de medir a qualidade do sistema educacional, principalmente do ensino médio, que representa o último estágio da Educação Básica.

### **[Responsabilidades]**

[Ministério da Educação]

68. A responsabilidade pela criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, e, portanto dos indicadores de avaliação de rendimento escolar e de rendimento institucional, cabe inicialmente à União, por intermédio do MEC, nos termos do art. 211, §1º, da Constituição Federal, que determina o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade, do art. 9º, VI, da Lei 9.394/1996, que estabelece que é dever da União ‘assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior’ e do art. 11, da Lei 13.005/2014, que determina que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica deve ser coordenado pela União.

69. O art. 11, §1º, da Lei 13.005/2014, determinou que Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica deveria produzir os mencionados indicadores no máximo a cada 2 anos. Considerando que a Lei foi publicada em 26/6/2014, o citado sistema e os referidos indicadores já deveriam estar disponíveis em 26/6/2016.

70. Assim, a obrigação legal de fazer surgiu para todos os Ministros da Educação que ocuparam a pasta a partir 26/6/2014, sendo todos eles, em princípio, em maior ou menor medida, responsáveis pelo descumprimento da determinação do TCU e do prazo fixado na lei, quais sejam:

José Henrique Paim Fernandes (CPF 419.944.340-15) – gestão ca 1/1/2015

Cid Ferreira Gomes (CPF 419.944.340-15) – gestão 2/1/2015 a 19/3/2015

Renato Janine Ribeiro (CPF 406.523.518-91) – gestão 6/4/2015 a 4/10/2015

Aloízio Mercadante Oliva (CPF 963.337.318-20) – gestão 5/10/2015 a 11/5/2016

José Mendonça Bezerra Filho (CPF 405.300.864-68) – gestão a partir de 12/5/2016

71. Registre-se ainda que a Lei 13.249/2016, que aprovou o PPA para os exercícios de 2016-2019, trouxe o programa 2080 – Educação de qualidade para todos – a iniciativa ‘062P - Concepção e

implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, incluindo a avaliação da educação infantil, em colaboração com os sistemas de ensino' (peça 10, p. 10).

72.O PPA não trouxe, contudo, um prazo específico para a implantação do referido sistema, aplicando-se ao caso, portanto, o prazo que foi previsto em norma específica, qual seja, no art. 11, § 1º, da Lei 13.005/2014.

73.Neste sentido, é necessário que os responsáveis sejam chamados em audiência. Arrola-se, inclusive o ex-Ministro Aloízio Mercadante Oliva, pois, não obstante a edição da Portaria/MEC 369/2016, os indicadores exigidos pelo art. 11 da Lei 13.005/2014 não foram, até então, produzidos. O citado Ministro ocupou o cargo no período de 5/10/2015 a 11/5/2016 e a Portaria MEC 369/2016 somente foi editada em 5/5/2016 e publicada em 6/6/2016 (peça 59), tempo insuficiente para a instituição efetiva do Sinaeb e para a publicação dos indicadores de avaliação, que deveria ter se dado em 26/6/2016.

74.Quanto ao atual ocupante do Ministério da Educação, José Mendonça Bezerra Filho, agrava-se o fato de ter revogado a Portaria/MEC 369/2016, sem ter tomado medidas efetivas para a criação dos mencionados indicadores.

[Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira]

75.Se a edição das Portarias do MEC nº 369/2016 e 981/2016 não deixam dúvidas quanto às competências daquele ministério para a instituição do Sinaeb e dos 'indicadores de rendimento escolar' e 'indicadores de avaliação institucional', há de se apurar, também, a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), uma vez que, nos termos do art. 11, §4º, da Lei 13.005/2014, é atribuição deste instituto a elaboração e o cálculo dos citados indicadores.

76.O MEC cuida de coordenar a criação do Sinaeb e dos mencionados indicadores, mas o Inep tem a atribuição específica da elaboração desses indicadores. É o que se extrai da inteligência do art. 11 da Lei 13.005/2014:

'Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, **coordenado pela União**, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá **fonte de informação para a avaliação** da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino. (...)

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no **máximo a cada 2 (dois) anos**:

I - indicadores de rendimento escolar (...);

II - indicadores de avaliação institucional (...).

§ 4º **Cabem ao Inep a elaboração e o cálculo do Ideb e dos indicadores referidos no § 1º.**'

77.Tais indicadores, assim como o Sinaeb deveriam estar disponíveis até 26/6/2016.

78.Deixa-se, contudo de chamar em audiência os dirigentes máximos do Inep, uma vez que, segundo se extrai no normativo supra, a criação de tais indicadores dependeria de atuação prévia do MEC na criação do Sinaeb.

79.Por oportuno, registramos que a existência de um sistema avaliativo que permita indicar a qualidade do ensino médio por escola contribui para o cumprimento do art. 11 da Lei 13.005/2014 (PNE) e das estratégias 7.3 e 7.10.

#### **2.1.1.7. Proposta de encaminhamento**

80.Considerar a **determinação como não implementada**.

81.**Determinar**, ao Ministério da Educação, tendo em vista o art. 11 da Lei 13.005/2014 (PNE), bem como a iniciativa 062P, do Objetivo 1011, do Programa 2080 do PPA 2016-2019 (Lei 13.249/2016), que apresente a esta Corte, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência do acórdão que vier a ser proferido, plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis para implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, e de criação dos 'indicadores de rendimento escolar' e

‘indicadores de avaliação institucional’.

82.realizar **audiência** dos ex-Ministros da Educação, José Henrique Paim Fernandes (CPF 419.944.340-15) – gestão 3/2/2014 a 1/1/2015, Cid Ferreira Gomes (CPF 419.944.340-15) – gestão 2/1/2015 a 19/3/2015, Renato Janine Ribeiro (CPF 406.523.518-91) – gestão 6/4/2015 a 4/10/2015, Aloízio Mercadante Oliva (CPF 963.337.318-20) – gestão 5/10/2015 a 11/5/2016, para que, no prazo de 15 dias, contados da ciência da notificação do acórdão que vier a ser proferido, apresentem razões de justificativa para a ausência de efetiva implementação do Sistema Nacional de Avaliação Básica e de criação dos ‘indicadores de rendimento escolar’ e ‘indicadores de avaliação institucional’, conforme determinado no art. 211, §1º, da Constituição Federal, no art. 9º, VI, da Lei 9.394/1996, e no art. 11, da Lei 13.005/2014.

83.realizar **audiência** do Ministro da Educação José Mendonça Bezerra Filho (405.300.864-68) – gestão a partir de 12/5/2016, para que, no prazo de 15 dias, contados da ciência da notificação do acórdão que vier a ser proferido, apresentem razões de justificativa para a ausência de efetiva implementação do Sistema Nacional de Avaliação Básica e de criação dos ‘indicadores de rendimento escolar’ e ‘indicadores de avaliação institucional’, conforme determinado no art. 211, §1º, da Constituição Federal, no art. 9º, VI, da Lei 9.394/1996, e no art. 11, da Lei 13.005/2014, agravado pelo fato de ter revogado a Portaria/MEC 369/2016.

2.1.2. Inconsistência nas informações constantes no Siope (deliberação 9.1.2)

84.Determinação proferida no Acórdão 906/2015-TCU-Plenário em sede de embargos de declaração:

9.1. determinar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8.443/1992, e art. 250, II, do Regimento Interno TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, com vistas a sanear os problemas a seguir identificados:

9.1.2. inconsistência das informações relativas a despesa de pessoal constantes no Siope - Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação, o que prejudica o cumprimento do disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb);

#### **2.1.2.1. Situação que levou à proposição da deliberação**

85.Segundo consta no relatório de auditoria (peça 13, p. 37), (a) não seria possível atestar que as informações prestadas pelos entes federados no Siope refletem os gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

86.Conforme se vê no relatório de auditoria (peça 13, p. 38), ao se comparar os valores aplicados em educação, referentes ao exercício de 2012, declarados no Siope com aqueles apresentados no Relatório Resumo de Execução Orçamentária (RREO) para o mesmo exercício, verificou-se que havia ‘(...) cerca de R\$ 13,3 bilhões informados a mais no Siope do que no demonstrativo RREO, disponível no SISTN. Se a comparação for realizada para o exercício de 2011 as diferenças totalizam R\$ 19,1 bilhões.’

87.Constatou-se também que (b) a despesa de pessoal informada pelos entes federados no Siope não pode ser atestada como fidedigna, quando comparada com as informações provenientes de outras fontes de dados. Ao se comparar os dados do Siope com os da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), verificou-se que os registros do Siope superam os valores informados na Rais (peça 13, p. 40/41).

88.Por isso, a equipe de auditoria propôs determinação ao MEC para que, conjuntamente com o Ministério da Fazenda, estabelecesse ‘(...) sistemática visando ao incremento da consistência e compatibilidade das informações prestadas por estados e o Distrito Federal no Siope e no SISTN quanto às despesas alocadas na Função Educação e consideradas para fins de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.’ (peça 13, p. 56)

89.Em seu Voto, o Ministro Relator destacou que ‘Tais incertezas acerca das informações contidas no Siope têm reflexo na alocação de recursos que garantam padrões mínimos de qualidade, pois

lançam dúvidas sobre quanto é realmente gasto por aluno; assim como na apuração do investimento público em educação.’ (peça 14, p. 4)

90. Assim, no Acórdão 618/2014, no item 9.1.2, esta Corte de Contas foi pela seguinte determinação:

9.1. determinar ao Ministério da Educação que apresente a esta Corte, em 90 (noventa) dias a contar da ciência deste acórdão, plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis para:

9.1.2. estabelecer sistemática visando ao **incremento da consistência** das informações prestadas por estados e Distrito Federal no Siope quanto ao cumprimento do disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb); (destacamos)

91. O MEC, por seu turno, interpôs embargos de declaração, questionando, quanto a este item, conforme sintetizado na peça 27, p. 2-3:

‘(...) que a decisão incidiu em contradição, uma vez que reconheceu a responsabilidade dos entes estaduais e distrital pelo preenchimento de dados do SIOPE - Sistema de Informação Sobre Orçamentos Públicos em Educação e exarou determinação para que a União estabeleça sistemática para o incremento da consistência dessas informações, sendo que a União, como já foi dito, não possui qualquer ingerência sobre os entes federados.

10. Além disso, entende que o critério utilizado para verificar a consistência das informações do SIOPE não é imune a críticas, em vista dos prazos legais para publicação do Demonstrativo da Função Educação no SIOPE e do RREO/6º Bimestre por parte dos Estados e do Distrito Federal, o que certamente justifica considerável parcela das divergências identificadas. Ademais, argumenta que, mesmo diante de inconsistências ou do efetivo descumprimento aos limites constitucionais relativos à educação, tais situações não causam impacto na execução das políticas públicas voltadas à educação, saúde e assistência social, inclusive no tocante a transferências voluntárias, considerando o disposto no art. 25 da LRF.’

92. Ao apreciar os embargos de declaração, o Relator, em seu voto, deixou assente que, de fato as falhas devem ser corrigidas uma vez que podem ser obstáculos para a melhoria na qualidade do ensino, mas a solução dependeria do juízo discricionário do MEC (peça 28, p. 8), por isso deveriam ser acolhidos para readequar a redação do item 9.1.2, ‘determinando-se ao MEC que apresente plano de ação com vistas a solucionar as falhas e impropriedades detectadas na auditoria, deixando-se de especificar a solução a ser dada.’

93. Quanto à alegação de que a decisão não havia considerado o pacto federativo e a competência supletiva da União, o Ministro Relator esclareceu que:

‘(...) decisão aborda, em vários trechos, a competência supletiva da União, o que denota que ela foi levada em consideração. Ocorre que o Tribunal não entende que essa competência supletiva seja impedimento para que a União busque solucionar as falhas que são de âmbito nacional. Na verdade, por serem falhas que afetam o desempenho das ações de melhoria da educação em todo país, nada mais lógico do que o órgão central de educação envidar esforços para combatê-las. As atribuições regulatórias, supletivas e redistributivas da União em matéria de educação apenas reafirmam esse papel.’

#### 2.1.2.2. Providências adotadas

94. Foi expedido o Aviso nº 449-GP/TCU em 30/4/2015 (peça 30) dando ciência do Ministro da Educação da decisão tomada em sede dos embargos de declaração, do qual tomou ciência em 4/5/2015 (peça 31).

95. Em 9/6/2015, por meio do ofício nº 332/2015-TCU/SecexEducação, foi realizada diligência ao MEC para que reportasse sobre as providências tomadas (peça 33). O MEC tomou ciência da diligência em 23/6/2015 (peça 37) e, em resposta, prestou as seguintes informações (peça 40):

(a) que não foram apresentadas as razões pelas quais cabe a qualificação de ‘inconsistências’ às informações extraídas do Siope, pois a comparação realizada tomou como critério a Rais, não se podendo afirmar onde estaria o erro, se no Siope ou na Rais;

(b) que qualquer análise comparativa somente serviria para mostrar que há divergência, mas não identifica a divergência em si; e caso o problema esteja na origem da informação, deveria haver adoção de providência por parte dos órgãos de controles competentes – no caso os Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios – junto aos respectivos estados e municípios declarantes;

(c) que, ademais, na Rais, as informações são declaradas entre 15 de janeiro e 8 de março do exercício seguinte e no Siope as informações são declaradas até 31 de maio do exercício seguinte, para os estados e até 30 de abril, para os municípios, o que, por si só, já geraria incompatibilidade;

(d) quanto às comparações realizadas com Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN). Os prazos para seu preenchimento são até 30 de junho de cada exercício e para preenchimento do Siope os prazos são até 30 de abril para os municípios e até 31 de maio para os estados, o que tornaria inviável cruzar as informações desses dois sistemas. E ‘ainda que houvesse compatibilidade de prazo, o atrelamento do Siope ao SISTN implicaria na necessária e prévia aceitação de que os dados do SISTN devem ser adotados como verdadeiros, o que não é, necessariamente, um fato.’

(e) que o ‘demonstrativo da função educação’, publicado na página do FNDE/SIOPE, resulta da totalização dos valores lançados, agrupados por subfunção (ensino infantil, fundamental, médio etc), mas que não dispõe de informações de como são consolidados, no SISTN, os dados referentes à função educação;

(f) assevera ainda que:

Diante dos fatos acima expostos, entendemos que não é a partir de conciliação de informações existentes entre bancos de dados diversos, cujas finalidades são distintas, exclusivamente, que se garantirá a confiabilidade e fidedignidade dos dados declarados no SIOPE. O FNDE busca, continuamente, o aperfeiçoamento de mecanismos que concorram para a melhoria, tanto da captação dos dados, quanto do seu cotejamento com dados obtidos a partir de outras bases de informações, disponíveis em outros sistemas operacionais, no próprio FNDE ou fora dele, de forma a assegurar a qualidade das informações e indicadores que são disponibilizados para acesso público.

(g) que já vem sendo tomadas algumas medidas para assegurar a qualidade das informações do Siope, como (g.1) a obrigatoriedade de transmissão de dados bimestralmente, (g.2) o envolvimento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS-Fundeb), que passará a convalidar as informações declaradas pelo Secretário de Educação, (g.3) o MEC instituiu um grupo de trabalho para estudar mecanismos de controle e monitoramento dos recursos oriundos do Fundeb, e foi apresentado projeto de lei com vistas a alterar, dentre outras, a Lei 11.494/2007, o que pode vir a contribuir para melhoria da qualidade das informações no Siope, merecendo destaque; (g.3.1) a obrigatoriedade de movimentação dos recursos do Fundeb em conta específica e a utilização de mecanismos de pagamento que permita a identificação da data, do valor, do beneficiário e da finalidade do pagamento, vedada a realização de pagamento em espécie e a necessidade de divulgação na internet de informações sobre a utilização desses recursos; (g.3.2) alteração do inciso V, art. 30, de forma a prever a participação dos tribunais locais, com atribuições de homologar e/ou alterar os dados declarados pelos entes governamentais, por meio do Siope.

(h) que a STN-MF está trabalhando na implementação do Sistema de Informações contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) que visa reunir, em um mesmo ambiente, informações contábeis e fiscais de todos os entes federados e substituir o atual SISTN. O FNDE, como responsável pela manutenção do Siope, participa do grupo de trabalho que visa promover maior integração entre os sistemas;

(i) que, por fim, ao se comparar o Siope com o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (Siops), deve ter em mente que a base legal de cada um desses sistemas é muito diferente. O Siops possui uma base legal mais impositiva tanto em relação à obrigatoriedade de oferecimento das informações, quanto na qualidade, comprometimento e uso dessas informações.

### 2.1.2.3. Análise

96.A necessidade de um sistema que permita aferir com exatidão os gastos com a educação, por ente

federado, se dá por força do art. 212 da Constituição Federal que estipula o mínimo que deve ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, sob pena, inclusive, de o ente ficar impedido de receber transferência voluntária, nos termos do art. 25, §1º, 'b', da Lei Complementar 101/2000. O art. 41, §4º, da Lei 11.768/2008 – LDO 2009 –, chegou a atribuir fé pública às informações constantes no Siope, para fins de controle e restrições quanto às transferências voluntárias.

97. Ademais, a exatidão das informações constantes no Siope é crucial para a verificação do cumprimento do art. 22, da Lei 11.494/2007, que determina a aplicação de pelo menos 60% dos recursos do Fundeb para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.

98. Conquanto o critério utilizado para fixar a determinação ora monitorada não permita afirmar se as inconsistências estão no Siope, na Rais ou no SISTN, existe a certeza de que sistemas que deveriam apresentar dados semelhantes trazem tais dados com muita discrepância entre si.

99. Mesmo nos valendo de outro critério comparativo, podemos ver que a discrepância persiste. É o que se percebe na tabela 16 do relatório de auditoria (peça 13, p. 44). Verifica-se ali que os valores lançados no Siope divergem, em sua absoluta maioria, dos valores informados pelos Tribunais de Contas dos Estados quanto aos registros da despesa líquida em 2012, na Subfunção 362 – ensino médio.

100. Se não é possível afirmar que o erro estaria no Siope, também não é possível atestar a exatidão deste sistema. O que se verifica é que há divergências entre tais sistemas, cabendo a cada agente responsável pela operacionalização dos mesmos garantir o máximo de integridade de suas informações.

101. Por isso, esta Corte de Contas, respeitando a discricionariedade do MEC, determinou a ele que apresentasse, no prazo de 90 dias, um plano de ação para verificar as inconsistências das informações relativas a despesas de pessoal no Siope, que foi o sistema que constou no escopo da auditoria ora monitorada.

102. Apesar de não assumir diretamente a existência de inconsistências no Siope, o MEC relata que vem tomando providências para melhorar a qualidade das informações, conforme se vê nas justificativas apresentadas pelo Ministério.

103. Contudo, por ser uma base declaratória dos entes federados, seria necessário também um esforço conjunto dos demais Tribunais de Contas no estabelecimento de mecanismos que pudessem aferir a consistência dos dados declarados, o que poderia ser feito, por exemplo, quando do exame de contas ordinárias ou emissão de parecer nas contas do Chefe do Poder Executivo.

#### **2.1.2.4. Evidências**

104. Ofício/2015/SE-GAB nº 708 de 8/7/2015 do Ministério da Educação (peça 40).

#### **2.1.2.5. Comentários do gestor**

105. Conforme consta na peça 112, houve avanços, no exercício de 2017. Especificamente, a transmissão de dados bimestralmente já foi implementada; está em desenvolvimento um aplicativo para possibilitar maior envolvimento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb; há previsão para que até o dezembro de 2017 para que a Atricon, o IRB e o FNDE, concluam junto ao Tribunais de Contas Estaduais e Municipais a adesão ao Termo de Cooperação, com o objetivo de que os Tribunais de Contas atuem na validação dos dados declarados no Siope.

106. Por fim, o gestor informa que está sendo realizada uma parceria com a STN para integração do Siope com o (Siconfi), com previsão para junho de 2018.

#### **2.1.2.6. Conclusão**

107. Não obstante o alegado pelo MEC, verifica-se que ele vem tomando providências para o aprimoramento do Siope, motivo pelo qual podemos considerar a recomendação **em implementação**.

108. Verifica-se também que há oportunidade para que os Tribunais de Contas, no julgamento das

contas ordinárias ou na emissão de parecer das contas do Chefe do Poder Executivo do respectivo ente federado, estabeleçam sistemática de aferição da consistência da declaração realizada por tais entes no Siope. Contudo, o melhor espaço para o aprofundamento da possibilidade de um arranjo neste sentido é no âmbito da Atricon.

109.A Atricon, no dia 3/3/2016, firmou Acordo de Cooperação com o MEC e o FNDE, com o objetivo de estabelecer formas de cooperação no que diz respeito à execução dos Planos de Educação. Em decorrência desse Acordo, foi constituído grupo de trabalho para propor ações de acompanhamento das Metas do Plano Nacional de Educação e de análise da qualidade dos gastos na área (peça 63, p. 3). Dentre as discussões tratadas, uma delas gira em torno da ‘importância de buscar dados do Siope e validá-los’ (peça 63, p. 9).

110.Conforme notícia na página do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (peça 64), no âmbito do citado Acordo, foi realizada, no dia 31/10/2016, reunião com o FNDE para debater ações visando formas de validação dos dados lançados no Siope, o que demonstra que a Atricon já vem realizando trabalhos para o aperfeiçoamento do Siope.

111.Há, assim, um momento oportuno para que esta Corte de Contas, juntamente com os demais Tribunais de Contas, possam realizar uma auditoria conjunta, intermediada pela Atricon, tendo como escopo específico a análise da consistência dos dados do Siope.

112.Por oportuno, registramos que a correção dos dados no Siope contribui para o cumprimento da estratégia 20.4 do PNE, qual seja:

[...] fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios.

#### 2.1.2.7. Proposta de encaminhamento

113.Considerar o item 9.1.2 do Acórdão 906/2015 – Plenário **em implementação** e dar sequência no monitoramento.

114.**Reiterar a determinação** ao Ministério da Educação para que, no prazo de 60 dias, a contar da ciência do acórdão que vier a ser proferido, em atenção ao disposto no art. 212 da Constituição Federal, ao art. 25, § 1º, ‘b’, da Lei Complementar 101/2000 e ao art. 22, da Lei 11.494/2007, que apresente plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis para estabelecer sistemática visando ao incremento da consistência das informações prestadas por estados e Distrito Federal no Siope quanto ao cumprimento do disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb).

115.Dar **ciência** à Atricon.

#### 2.1.3. Custo aluno-qualidade (deliberação 9.1.3)

116.Determinação proferida no Acórdão 906/2015-TCU-Plenário em sede de embargos de declaração:

9.1. determinar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8.443/1992, e art. 250, II, do Regimento Interno TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, com vistas a sanear os problemas a seguir identificados:

9.1.3. falta de regulamentação dos padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, dificultando a adequada alocação dos recursos da educação e o cumprimento do art. 4º, IX, da LDB, e art. 206, VII, da Constituição Federal.

#### 2.1.3.1. Situação que levou à proposição da deliberação

117. Ausência de referencial que defina ‘padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem’, conforme previsto no art. 4º, IX, da Lei 9.394/1995 – LDB, e que se mostra como elemento essencial a orientar a complementação da União no financiamento da educação básica.

118. Conforme assente no relatório de auditoria (peça 13, p. 47), segundo a Constituição Federal, art. 212 e 60 ADCT, os estados, Distrito Federal e municípios devem aplicar no mínimo 25% da receita de imposto na manutenção e desenvolvimento do ensino, cabendo à União complementar o valor por aluno que não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

119. Ainda segundo a Constituição Federal, art. 206, VII, o ensino deve ser ministrado com base no princípio da ‘garantia de padrão de qualidade’, e, de acordo com o art. 211, §1º, ‘a União (...) exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.’

120. No campo infraconstitucional, a LDB determina em seu art. 4º, IX, que ‘O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.’

121. Conforme se verificou também no relatório de auditoria (peça 13, p. 51), a sistemática de transferências voluntárias do MEC não assegura que a assistência financeira da União beneficie redes que mais necessitam de apoio.

‘A sistemática de apoio financeiro vigente baseia-se, por um lado, em transferências automáticas, preponderantemente orientadas pela quantidade de alunos matriculados na rede, e, por outro lado, em transferências voluntárias que dependem, em grande parte, da aptidão das secretarias de educação em angariar os recursos da União. A consequência é que, na prática, o Ideb não vem sendo utilizado como parâmetro orientador do apoio financeiro da União, em desacordo com o art. 75 da LDB e com o art. 8º, § 2º, do Decreto 6.094/2007.’ (peça 13, p. 55).

122. Em face das constatações apuradas, essa Corte determinou ao MEC, conforme Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, que, no prazo de 90 dias, elaborasse plano de ação para ‘regulamentar os padrões mínimos de qualidade de ensino (art. 4º, IX, da LDB) e definir, a partir desses padrões, valor mínimo por aluno que assegurasse ensino de qualidade e sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado (art. 60, V, do ADCT)’.

123. Notificado da decisão, o MEC interpôs embargo de declaração sustentando que (peça 27, p. 3): não de detém competência para impor, coercitivamente padrões mínimos de qualidade nem valor mínimo por aluno, o que interferiria no orçamento dos demais entes federados; que União, poderia atuar somente como coordenadora dos esforços buscando o estabelecimento de um marco conceitual; que a recomendação do TCU deveria ser no sentido de que o MEC trabalhasse no desenvolvimento de um marco conceitual; e que questões envolvendo o CAQ já estariam sendo tratadas no âmbito do projeto de Lei do PNE.

124. Quanto do julgamento dos embargos, que foi conhecido e parcialmente provido conforme Acórdão 906/2015 – Plenário, o Relator do feito, em seu voto, deixou assente a necessidade de se respeitar o juízo de discricionariedade do gestor. Registrou também que esse tipo de falha afeta o desempenho da educação em todo o país, sendo necessária a ação do órgão central de educação para combater tais falhas. Esse dever-poder decorreria das atribuições regulatórias, supletivas e redistributivas da União (peça 28, p. 9).

### **2.1.3.2. Providências adotadas**

125. O MEC foi notificado do julgamento dos embargos de declaração conforme Aviso nº 449-GP/TCU, recebido por aquele Ministério em 4/5/2015 (peça 31). Por meio do Ofício/2015/SE-GAB nº 829, de 5/8/2015 (peça 42, p. 3), nos foi informado que foi tomada a seguinte providência:

‘Criação de Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-

Qualidade - CAQ, como parâmetro para o financiamento educação, disposto na Portaria SASE/MEC nº 2, de 21 de maio de 2015, publicada no DOU de 26/05/2015 (nº 98, Seção 1, pág. 27) em observância ao contido na da Portaria/MEC 459, de 12 de maio de 2015, do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Educação, publicada no DOU de 13/05/2015 (nº 89, Seção I, pág. 12)'.  
 126. Contam nas peças 55 e 56 as citadas portarias.

### 2.1.3.3. Análise

127. Compete aos entes federados proporcionar meios de acesso à educação (art. 23, V, CF/88), direito social do todo cidadão (art. 6º, CF/88). O ensino deve ser ministrado tendo como princípio a 'garantia de um padrão de qualidade' (art. 206, VII, CF/88), cabendo aos entes federados atuarem em regime de colaboração (art. 211, CF/88). Os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, §2º, CF/88), os estados e o Distrito Federal, no ensino fundamental e médio (art. 211, §3º, CF/88) e a União 'organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, **função redistributiva e supletiva**, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e **padrão mínimo de qualidade** do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios' (art. 211, §1º, CF/88). (Destacamos)

128. Verifica-se que a prestação de serviços de ensino que atenda a um padrão mínimo de qualidade é um direito constitucional subjetivo do cidadão, cabendo à União, na sua função redistributiva e supletiva, garanti-lo.

129. A exigência de um padrão mínimo de qualidade está positivada também na Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, que em seu art. 3º, IX, determina que o ensino seja ministrado com base no princípio da garantia de padrão de qualidade.

130. Em 2014, por intermédio da Lei 13.005 de 25/6/2014, publicada em 26/6/2014, foi aprovado o PNE, que reforçou as exigências legais para a implantação de um padrão mínimo de qualidade do ensino, *verbis*:

'Art. 2º. São diretrizes do PNE:

IV - melhoria da qualidade da educação;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;'

131. Ademais o PNE trouxe estratégias específicas que abordam o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e o Custo Aluno Qualidade (CAQ).

'Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional

de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;'

132.O conjunto normativo aqui colacionado não deixa dúvidas de que cabe à União a elaboração de um instrumento que permita aferir o custo por aluno para se manter um padrão mínimo de qualidade. Assim, de acordo com PNE, o CAQi deveria ter sido implantado até 26/6/2016 e o CAQ deverá estar implantado até 26/6/2017.

133.Ademais, PPA 2016-2019, aprovado pela Lei 13.249/2016, trouxe como uma das metas do Programa 2080 – 'Educação de qualidade para todos', implementar, até 2016, o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi, tendo como órgão responsável o Ministério da Educação.

134.O grupo de trabalho instituído pela Portaria/MEC 459, de 12 de maio de 2015, apresentou em outubro de 2015 relatório final (peça 58) em que conclui pelas seguintes recomendações ao Ministro da Educação:

i. A proposta aqui apresentada como ensaio, se aprovada em linhas gerais pelo Ministro, deve ser aperfeiçoada com as demais secretarias do MEC e com a CAPES, para que haja realmente acordo interno envolvendo todos os setores do Ministério.

ii. A definição dos Parâmetros Nacionais para a Qualidade da Oferta da Educação Básica é um trabalho que deve ser coordenado pela Secretaria de Educação Básica, com apoio dos diferentes setores do MEC e órgãos vinculados, sendo especialmente recomendável o trabalho conjunto com o INEP para a construção do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, como dispõe o Artigo 9º da lei do PNE.

iii. Construída uma proposta inicial, com apoio de estudos acadêmicos e utilizando informações do Censo Escolar da Educação Básica, os Parâmetros Nacionais para a Qualidade da Oferta da Educação Básica deverão ser pactuados com UNDIME e CONSED, ouvidos os diferentes atores envolvidos no debate do CAQi/CAQ e enviados ao Conselho Nacional de Educação.

iv. Os estudos relativos aos custos associados aos diferentes padrões em cada dimensão considerada nos Parâmetros Nacionais para a Qualidade da Oferta da Educação Básica deverão ser realizados à medida em que estes Parâmetros forem sendo elaborados e devem ser finalizados em prazo concomitante.

v. A realização dos estudos de custos atualmente praticados é um trabalho que deve ser coordenado pelo INEP, com apoio de estudos acadêmicos e dos diferentes setores do MEC e órgãos vinculados, sendo especialmente recomendável o trabalho conjunto com a SASE, para que acordos e validações sucessivas sejam construídos com UNDIME e CONSED, no âmbito da Instância de Negociação Federativa, conforme dispõe o Artigo 7º do PNE.

vi. No INEP é recomendável que se fortaleça um núcleo de produção contínua de estudos sobre custos em educação, produzindo informações anuais imprescindíveis para todas as etapas de planejamento e execução dos gastos públicos no Sistema Nacional de Educação.

vii. As estimativas necessárias para o início da implementação do CAQi devem ser imediatas. Uma vez concluídos os acordos para a construção dos Parâmetros Nacionais para a Qualidade da Oferta de Educação Básica e os custos correspondentes a cada escala definida, as estimativas e propostas aqui apresentadas deverão ser revistas.

viii. O GT propõe que o CAQi seja concretizado com a ampliação paulatina da complementação da União no FUNDEB, seguindo as regras atuais e desenvolvendo com as redes de ensino mais frágeis uma ação suplementar extraordinária, no período 2017/2010. Nestas mesmas redes de ensino, uma ação especial de assistência técnica para fortalecimento da gestão deve ser desenvolvida.

ix. Um período de transição do atual modelo de ação supletiva para o novo deve ser imediatamente iniciado, com avaliação e revisão dos programas de assistência financeira e seus desenhos de

distribuição, respeitados os compromissos já assumidos.

x. O MEC deve elaborar uma proposta de regulamentação do uso dos recursos do petróleo para dialogar com a Casa Civil e Ministérios do Planejamento e da Fazenda.

xi. É recomendável que haja fortalecimento político do processo de assistência técnica aos estados, municípios e ao Distrito Federal para elaboração ou adequação dos planos de cargos e salários, sob a responsabilidade da SASE, considerando que os maiores custos se referem a pagamento de pessoal e que grande parte da qualidade se garantirá com profissionais valorizados e engajados com o efetivo aprendizado dos estudantes.

xii. O desenho final do mecanismo de implantação do CAQi e do CAQ deve considerar o necessário acompanhamento do Fórum Nacional de Educação - FNE, do Conselho Nacional de Educação - CNE e das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal, conforme previsto na Estratégia 20.8 do PNE.

xiii. É importante o fortalecimento político da agenda instituinte do SNE, pois o CAQi/CAQ e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica são estruturantes do sistema a ser instituído até junho de 2016, como define o Artigo 13 do PNE. Uma Comissão de acompanhamento da implantação do CAQi também é especialmente recomendável.

135. Em decorrência das conclusões do grupo de trabalho, o MEC editou a Portaria 142, de 16 de março de 2016 (peças 57), instituindo comissão interinstitucional para implementação do CAQi/CAQ, composta por representantes da Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE-MEC), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE-MEC), da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB-MEC), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), do Fórum Nacional de Educação (FNE), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha).

136. Dentre as atribuições dessa Comissão estão as de ‘acordar a metodologia para definição da implementação do CAQi e do CAQ, propondo fontes de financiamento para a sua viabilização’ e ‘propor orientações e regras para a distribuição federativa dos recursos para viabilizar o CAQi e o CAQ, considerando o esforço da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios’.

137. A comissão disporá de dois anos a contar da publicação da Portaria/MEC 142, que se deu no Diário Oficial da União em 17/3/2016, seção 2, p. 13, para conclusão dos trabalhos, sendo ‘um ano para definição da metodologia de implementação’ e ‘um ano para proposição de mecanismos federativos de cooperação e colaboração para implementação do CAQi e CAQ, além do levantamento de fontes de financiamento para viabilizar o CAQi e o CAQ.’

138. Por fim, cumpre registrar que o Ministério Público Federal, Procuradoria da República no Rio de Janeiro, entrou com ação civil pública para que a União seja condenada a fixar imediata e definitivamente o CAQi, valendo-se inclusive como fundamento a recomendação exarada por esta Corte de Contas no Acórdão 618-2014-TCU-Plenário, ora em monitorado (peça 65), processo 0141108-86.2016.4.02.5101, que tramita perante a Justiça Federal, Seção Judiciária do Rio Janeiro.

#### **2.1.3.4. Evidências**

139. Ofício/2015/SE-GAB nº 829, de 5/8/2015, do Ministério da Educação (peça 42, p. 3); Portaria/MEC e 459, de 12 de maio de 2015 (peça 55), Portaria SASE/MEC nº 2, de 21 de maio de 2015 (peça 56); Relatório Final GT CAQ (peça 58); Portaria MEC nº 142, de 16 de março de 2016 (peça 57); Ação movida pelo Ministério Público Federal (peça 65); PPA 2016-2019 (peça 66).

#### **2.1.3.5. Comentários do gestor**

140. Conforme consta na peça 112, o gestor enfatiza as dificuldades de se instituir o CAQi e o CAQ, inclusive a impressão do termo ‘qualidade’. Como novidade relatar a edição da Portaria MEC nº 1.547, de 28 de dezembro de 2016 que instituiu a Instância Permanente de Negociação e Cooperação

Federativa entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios no Ministério da Educação, com o objetivo de fortalecer os mecanismos de articulação entre os sistemas de ensino, por intermédio do desenvolvimento de ações conjuntas.

### 2.1.3.6. Conclusão

141. Conquanto tenha havido avanços no cumprimento da determinação, o problema – a ausência do CAQi – ainda persiste. Portanto, a **determinação não foi cumprida**.

142. O novo prazo fixado pelo MEC na Portaria 142, de 16 de março de 2016, coloca uma perspectiva de atendimento da deliberação somente em 17/3/2018, o que extrapola o prazo fixado na Lei 13.005 de 25/6/2014, pois o CAQi deveria ter sido implantado até 26/6/2016, conforme estratégia 20.6 do PNE, e o CAQ deverá estar implantado até 26/6/2017, nos termos da estratégia 20.8.

143. Quando da fixação da determinação ora monitorada não havia um prazo previsto em lei para implementação do CAQi e do CAQ. Com a promulgação do PNE, fixou-se um marco legal a partir do qual a Administração já deveria ter providenciado a implantação do CAQi.

144. O PPA 2016-2019, aprovado pela Lei 13.249/2016, trouxe, no Programa 2080 – ‘Educação de qualidade para todos’, a obrigatoriedade de implantação do CAQi a saber:

**04TO - Implementar, até 2016, o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi**, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ, em consonância com o disposto na Meta 20 do Plano Nacional de Educação. Órgão responsável: Ministério da Educação.

145. Verifica-se que PPA, apesar de não estipular um prazo para a implantação do CAQi, determina que isso seja feito em consonância com a regra específica prevista na Lei 13.005 de 25/6/2014, Meta 20 do PNE, que previu na estratégia 20.6 que o CAQi fosse implantado até 26/6/2016, ou seja, 2 anos contados da publicação do PNE, que se deu em 26/6/2014.

### [Responsabilidades]

[Ministério da Educação]

146. A responsabilidade pela instituição do CAQi e do CAQ é da União, por intermédio do MEC, nos termos do art. 211, §1º, da Constituição Federal, que determina o estabelecimento de padrões mínimo de qualidade, do art. 4º, IX, da Lei 9.394/1996, que estabelece que é dever do Estado a garantia de ‘padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem’ e da Lei 13.005/2014, estratégia 20.6, que estabeleceu que ‘no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi’. A Lei 13.005/2014, foi publicada em 26/6/2014.

147. Assim, a obrigação legal de fazer surgiu para todos os Ministros da Educação que ocuparam a pasta a partir 26/6/2014, data da publicação do PNE, sendo todos eles, em princípio, em maior ou menor medida, responsáveis pelo descumprimento do prazo fixado na lei, quais sejam:

José Henrique Paim Fernandes (CPF 419.944.340-15) – gestão 3/2/2014 a 1/1/2015

Cid Ferreira Gomes (CPF 419.944.340-15) – gestão 2/1/2015 a 19/3/2015

Renato Janine Ribeiro (CPF 406.523.518-91) – gestão 6/4/2015 a 4/10/2015

Aloizio Mercadante Oliva (CPF 963.337.318-20) – gestão 5/10/2015 a 11/5/2016

José Mendonça Bezerra Filho (CPF 405.300.864-68) – gestão a partir de 12/5/2016

148. No que tange ao então Ministro Aloizio Mercadante, há de se considerar ainda que ele editou a Portaria/MEC 142, de 16 de março de 2016 (peça 57), alterando os prazos legais para implementação do CAQi e do CAQ.

149. Quanto à implementação do CAQ, o PPA 2016-2019 também trouxe previsão para sua implementação, fazendo remissão expressa para o prazo previsto na Lei específica do PNE:

04TM - Aperfeiçoar o conceito e implantar uma metodologia de cálculo do Custo Aluno Qualidade (CAQ) como mecanismo para orientar políticas de equidade na educação básica, em consonância com o disposto na Meta 20 do Plano Nacional de Educação. Órgão responsável: Ministério da Educação.

150. A estratégia 20.8 da Meta 20 do PNE previu que o CAQ estivesse implementado até 3 anos após a publicação do PNE. Assim, quanto ao CAQ, o MEC deve readequar o prazo da Portaria 142/2016 para sua criação do CAQ até o prazo legal de 26/7/2017.

151. Por fim, dada importância da efetiva instituição do CAQi e do CAQ, é necessário que seja autuado processo específico de acompanhamento de sua implementação.

### 2.1.3.7. Proposta de encaminhamento

152. Considerar a **determinação não cumprida**, sem prejuízo das seguintes providências:

(a) realizar **audiência** dos ex-Ministros da Educação, José Henrique Paim Fernandes (CPF 419.944.340-15) – gestão 3/2/2014 a 1/1/2015, Cid Ferreira Gomes (CPF 419.944.340-15) – gestão 2/1/2015 a 19/3/2015, Renato Janine Ribeiro (CPF 406.523.518-91) – gestão 6/4/2015 a 4/10/2015, e do atual Ministro da Educação, José Mendonça Bezerra Filho (CPF 405.300.864-68) – gestão a partir de 12/5/2016, para que, no prazo de 15 dias, contados da ciência da notificação, apresente razões de justificativa da não implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), cujo prazo expirou em 26/6/2016, nos termos do art. 211, §1º, da Constituição Federal, art. 4º, IX, da Lei 9.394/1996 e da estratégia 20.6 da Lei 13.005/2014 (PNE) c/c Lei 13.249/2016 (PPA 2016-2019) programa 2080 – ‘Educação de qualidade para todos’, iniciativa 04TO – ‘Implementar, até 2016, o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi’;

(b) realizar **audiência** do ex-Ministro da Educação, Aloízio Mercadante Oliva (CPF 963.337.318-20) – gestão 5/10/2015 a 11/5/2016, para que, no prazo de 15 dias, contados da ciência da notificação, apresente razões de justificativa da não implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), cujo prazo expirou em 26/6/2016, nos termos do art. 211, §1º, da Constituição Federal, art. 4º, IX, da Lei 9.394/1996 e da estratégia 20.6 da Lei 13.005/2014 (PNE) c/c Lei 13.249/2016 (PPA 2016-2019) programa 2080 – ‘Educação de qualidade para todos’, iniciativa 04TO – ‘Implementar, até 2016, o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi’, agravado pelo fato de ter alterado os prazos fixados na Lei 13.005/2015 (PNE), estratégias 20.6 e 20.8, para implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), conforme Portaria/MEC nº 142, de 16 de março de 2016, publicada no Diário Oficial da União de 17/6/2016, Seção 2, p. 13.

(c) **determinar** ao Ministério da Educação que, em atenção ao que estabelece a Lei 13.005/2015, estratégia 20.6, apresente, no prazo de 60 dias, plano de ação visando à implementação do CAQi e do CAQ.

(d) quanto ao CAQ, deve ser dado ciência ao Ministério da Educação de que a Portaria/MEC nº 142, de 16 de março de 2016, publicada no Diário Oficial da União de 17/6/2016, Seção 2, p. 13, alterou o prazo fixado na Lei 13.005 de 25/6/2014 (PNE), estratégias 20.6 e 20.8, para implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ);

(e) determinar à SecexEducação que autue processo de acompanhamento da implementação do CAQi e do CAQ.

## 2.2. Recomendações ao Ministério da Educação e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

### 2.2.1. Indicadores e metas da educação básica no Plano Plurianual (deliberação 9.2.1)

153. Em 2013, quando da realização da auditoria coordenada, o PPA em vigor (2012-2015) dispunha de programa temático destinado especificamente à educação básica (código 2030). Em regra, ao fazer remissão ao PNE, as metas de atendimento escolar da população de 15 a 17 anos e da taxa líquida de matrículas no ensino médio, constantes do Programa 2030, não indicavam o patamar a ser alcançado

ao final do ciclo do Plano Plurianual. Em seu Voto, o Ministro Relator entendeu oportuna a necessidade de definição de metas claras para o ensino médio no PPA, ensejando a recomendação constante do item 9.2.1 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, destinada conjuntamente ao MEC e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que, por força da Lei 13.341/2016, passou a ser denominado de Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:

9.2.1. ao realizarem revisão anual da proposta do PPA, cujo projeto de lei deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31/5/2014, promovam a revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o Programa 2030;

#### **2.2.1.1. Situação que levou à proposição da deliberação**

154.No relatório de auditoria consta que as metas existentes no PPA 2012-2015, detalhadas no 'Quadro 2 – objetivos e metas relacionados ao ensino médio no PPA 2012-2015' (peça 13, p.8), foram baseadas no então Projeto de Lei do PNE 2011-2020 (PL 8035/2010), que, à época da auditoria, ainda não havia sido transformado em lei.

155.Constata-se que o PPA e o PNE possuem ciclos de vida distintos. Enquanto o PPA é quadrienal, o PNE é decenal, tornando muito difícil reduzir a termos objetivos de um plano para outro. Como agravante, as metas do PPA 2012-2015 foram definidas tomando por referência o PNE na forma de projeto de lei, que poderia vir a ser profundamente modificado ao longo das discussões no Congresso Nacional e as metas propostas não terem aderência com a lei promulgada.

156.Em termos de prazo, algumas metas do PPA estavam associadas ao resultado esperado apenas para o final do ciclo do PNE. O PPA deve, na medida do possível, refletir metas intermediárias que se coadunem com a meta geral do PNE.

#### **2.2.1.2. Providências adotadas**

157.Foi expedido o Aviso 345-Seses-TCU-Plenário (peça 19) dando ciência ao Ministério da Educação do Acórdão proferido. Foi também expedido o Ofício 332/2015-TCU/SecexEducação, de 9/6/2015, diligenciando ao MEC para que reportasse sobre as providências tomadas em relação ao cumprimento das recomendações do item 9.2. Por meio do Ofício SE-GAB 775/2015 (peça 41), a Secretaria Executiva do Ministério da Educação respondeu que não seria pertinente alterar as metas e indicadores no último semestre de vigência do PPA 2012-2015. Entretanto, a recomendação do TCU teria sido acatada quando da definição das metas e indicadores do PPA 2016-2019.

158.Foi também expedido o Aviso 346-Seses-TCU em 19/3/2014 (peça 18) dando ciência ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Por meio do Ofício SEI 24871/2015- MP, de 27/11/2015, e da Nota Técnica SEI 5182/2015- MP, de 24/11/2015 (peça 54, p.3-6), a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos informou que optou por acatar a recomendação no processo de elaboração do PPA 2016-2019, já que a mudança no meio do ciclo do PPA vigente poderia acarretar problemas de comparabilidade com os anos anteriores, comprometendo a análise da evolução histórica dentro daquele ciclo de planejamento.

159.Quanto à questão de ciclos de vida entre o PPA e o PNE, diferentes por concepção, foi mencionado que os problemas apontados pelo relatório de auditoria, que afirmava que o Programa Temático 2030 não tinha metas concretamente mensuráveis ao final do ciclo do PPA 2012-2015, haviam sido equacionados no âmbito do novo Programa Temático 2080 – Educação de Qualidade para Todos.

#### **2.2.1.3. Análise**

160.Observa-se que os ministérios envolvidos realizaram ajustes nos instrumentos de planejamento que culminou na promulgação da Lei 13.249, de 13/1/2016, que instituiu o Plano Plurianual 2016-2019, onde o art. 3º detalha as prioridades da administração pública federal para esse quadriênio e nela, em destaque, está:

Art. 3º São prioridades da administração pública federal para o período 2016-2019:

I - as metas inscritas no **Plano Nacional de Educação (Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014)**; (grifo nosso)

161. Conforme dispõe o art. 5º da Lei 13.249/2016, o PPA 2016-2019 é composto por dois tipos de programas: a) programas temáticos, organizados por recortes selecionados de políticas públicas e que expressam e orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; b) programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado, que expressam as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental. O MEC conta com o Programa Temático 2080 – Educação e Qualidade para Todos e com o Programa 2109 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação.

162. No Anexo I do PPA 2016-2019 encontra-se o detalhamento dos programas temáticos, dentre eles o Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos (peça 66), que incorporou o anterior Programa 2030 – Educação Básica. Foram estabelecidos 49 indicadores para o Programa 2080, relacionados aos níveis da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e educação superior, além de abordar outros temas específicos como professores, notas do Ideb, ensino técnico, dentre outros.

163. Segundo o guia ‘Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019’, os programas temáticos são compostos de alguns atributos, entre eles o Indicador, o Objetivo e a Meta. O atributo Indicador destina-se à avaliação da evolução dos programas temáticos, verificando os resultados efetivos da intervenção proposta para aquela temática. O atributo Objetivo expressa as escolhas para transformar determinada realidade e, no PPA 2016-2019, constitui-se como elemento de ligação do programa temático com as ações orçamentárias. O atributo Meta reflete aquilo que o Governo se propõe a implementar para, no período do PPA, atingir os objetivos propostos em cada programa.

164. Conforme base conceitual apresentada na Portaria Segecex/TCU 33/2010, que aprovou o documento Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias:

‘Um **indicador de desempenho** é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com **metas preestabelecidas**. (...) Um conjunto de dados isolado mostrando os resultados alcançados por uma instituição não diz nada a respeito de seu desempenho, a menos que seja **confrontado com metas ou padrões preestabelecidos**’.

165. Ainda segundo os critérios definidos pelo TCU, na Portaria Segecex/TCU 33/2010, o processo de seleção e construção de indicadores de desempenho está associado à identificação de objetivos, produtos e metas. ‘Os objetivos devem ter metas associadas a eles, cujo alcance é aferido pelos ID [indicadores de desempenho]’.

166. Observa-se que os indicadores definidos para o Programa 2080 são quantificáveis e têm aderência com os assuntos e temas que norteiam as metas do PNE 2014-2024. Especificamente em relação ao atendimento escolar da população de quinze a dezessete anos e ao ensino médio, objeto deste monitoramento, o Programa 2080 conta com três indicadores: a) Taxa de Frequência à Escola – população de 15 a 17 anos; b) Taxa de Escolarização Líquida no ensino médio (15 a 17 anos); c) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do ensino médio. Os dois primeiros indicadores são aferidos anualmente com base em dados coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), sendo possível realizar análises desagregadas por recorte geográfico (região e unidade da federação), gênero, raça/etnia e renda. O Ideb é calculado a cada dois anos, tendo como fonte de dados o Censo Escolar da Educação Básica e a Prova Brasil.

167. Ressalva-se que o quadro que detalha os indicadores não apresenta o patamar a ser atingido para cada um deles na vigência do PPA, ou seja, são indicadores sem meta diretamente associada, se transformando em itens de acompanhamento e não de desempenho. Ressalva-se que no PPA 2016-2019, assim como no anterior, o atributo Indicador se correlaciona diretamente ao programa, não havendo associação explícita a um dos objetivos e a uma das metas que compõem os demais atributos do programa, o que se mostra em desacordo à prática recomendada pelo TCU (Portaria Segecex/TCU 33/2010). Além disso, a maior parte da cesta de indicadores do Programa 2080 reflete resultados de efetividade almejados no PNE, resultados esses a serem alcançados a partir do esforço conjunto das três esferas de governo e da rede particular de ensino, não estando, portanto, sob o controle direto do MEC.

168. Quanto ao atributo Objetivo, o PPA 2016-2019 conta com cinco grandes objetivos para o tema Educação: 1007, que trata da educação básica; 1008, que aborda a formação e valorização dos profissionais da educação; 1009, relacionado à educação profissional e tecnológica; 1010, que aborda a educação superior em nível de graduação e pós-graduação; e 1011, que trata dos processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino. Os objetivos foram desmembrados em 44 metas e 106 iniciativas.

169. O Objetivo 1007 possui quatro metas associadas diretamente ao ensino médio, estando as de código 04TI e 04TJ estritamente vinculadas ao descritor da Meta 3 do PNE 2014-2024:

Meta 04TI - Promover ações com vistas a universalizar o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, em consonância com o disposto na Meta 3 do Plano Nacional de Educação.

Meta 04TJ - Promover ações com vistas a elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 70%, em consonância com a Meta 3 do Plano Nacional de Educação.

Meta 04KG - Apoiar a construção de 4 mil escolas de educação básica, em consonância com o disposto nas Metas 2 e 3 do Plano Nacional de Educação.

Meta 04KE - Aprovar e apoiar a implementação da Base Nacional Comum Curricular, a ser pactuada no âmbito de instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme o estabelecido no Plano Nacional de Educação.

170. A Portaria Segecex/TCU 33/2010, tomando como base o conceito de metas SMART, apresenta um conjunto de características que uma boa meta deve apresentar. Dessas características, duas foram analisadas neste trabalho de monitoramento: a) especificidade da meta, expressando de forma clara o que deve ser alcançado; b) mensurabilidade da meta, expressando em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo (no caso do PPA, o tempo diz respeito aos quatro anos de vigência do Plano).

171. Há evidências para refutar parcialmente a qualidade de algumas das metas do Programa 2080, a exemplo daquelas qualitativas em que se utiliza termos como 'apoiar' e 'promover' sem trazer inserido em seu descritor o patamar que se deseja alcançar, não sendo possível, nesses casos, identificar sua exequibilidade, ou seja, o resultado esperado das ações a cargo do governo federal. Servem como exemplo, as seguintes metas da educação básica relacionadas ao Objetivo 1007:

04KF – Apoiar a implantação de unidades de educação infantil, em consonância com o disposto na Meta 1 do Plano Nacional de Educação.

04KI – Promover ações com vistas a universalizar o atendimento escolar para toda população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação em classes comuns da rede regular de ensino, em consonância com o disposto na Meta 4 do Plano Nacional de Educação.

04T4 – Promover ações de forma a ampliar o acesso à educação infantil em creches e pré-escolas, universalizando o atendimento às crianças de 4 a 5 anos, em consonância com o disposto na Meta 1 do Plano Nacional de Educação.

04TI – Promover ações com vistas a universalizar o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, em consonância com o disposto na Meta 3 do Plano Nacional de Educação.

172. Observa-se também que cinco das seis metas relacionadas ao Objetivo 1011, que trata do processo de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino, não foram quantificadas. Ressalte-se que as metas qualitativas, apesar de não serem numéricas, devem permitir sua medição por meio de indicadores numéricos, percentuais ou situacionais. Apesar dessas metas não serem quantificáveis, algumas delas podem ser monitoradas, já que estão relacionadas a disponibilização de sistemas ou a implantação de planos.

04L6 – Realizar o monitoramento e a avaliação do Plano Nacional de Educação.

04L7 – Promover, em cooperação federativa, o aprimoramento da gestão pedagógica e administrativa, considerando o princípio constitucional da gestão democrática, em consonância com

o disposto na Meta 19 do Plano Nacional de Educação.

04L8 - Implementar o Plano de Ações Articuladas 2015-2018, pactuando com as secretarias de educação de estados, Distrito Federal e municípios a execução de metas dos planos subnacionais consonantes ao Plano Nacional de Educação.

04L9 - Criação e disponibilização de sistemas informacionais e gerenciais integrados, em colaboração com os sistemas de ensino, visando ao aprimoramento da gestão e da avaliação educacionais.

04LA - Fortalecer a gestão escolar por meio da criação e disponibilização de mecanismos que facilitem a interpretação pedagógica dos resultados de testes educacionais e a interlocução com a sociedade.

#### **2.2.1.4. Evidências**

173. Lei 13.249/2016, que instituiu o PPA 2016-2019, e Anexo I – Programas Temáticos (peça 66); Lei 13.005/2014, que aprovou o PNE 2014-2024, e Anexo de Metas e Estratégias (peça 73); Ofício SEI 24871/2015- MP (peça 54); Nota Técnica SEI 5182/2015- MP (peça 54, p.3-6); e Ofício 775/2015/SE-GAB (peça 41).

#### **2.2.1.5. Comentários do gestor**

174. Conforme se vê na instrução de peça 112, conquanto a irregularidade persista, é preciso destacar que a análise de indicadores e metas já é feita anualmente pelo Tribunal, de modo mais amplo e sistêmico, quando da elaboração do Relatório e do Parecer Prévio das Contas anuais do Governo da República, e que o Programa 2080 está incluído na cesta de programas selecionados para verificação do atendimento dos critérios definidos pela Portaria Segecex/TCU 33/2010. Além disso, a Semag também está cuidando dessa questão, no âmbito do TC 023.984/2015-5. Evitar-se-á, assim, realizar análises semelhantes em processos de controle externo distintos. Portanto, não caberia nenhuma medida adicional neste processo de monitoramento, senão que destacar as ressalvas já apresentadas no relatório preliminar.

#### **2.2.1.6. Conclusão**

175. É notório que não cabe apenas ao ente federal o cumprimento do PNE, principalmente as metas onde a execução é realizada de forma descentralizada. Exemplo disso é a educação básica, que é financiada e gerida, primordialmente, por estados, Distrito Federal e municípios, cabendo à União a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federados, conforme explicita o art. 211 da Constituição Federal. A Lei 13.005/2014, que aprovou o PNE 2014-2024, estabelece, em seu art. 10, a necessidade de vinculação do PNE com os demais instrumentos de planejamento do governo federal, aí incluído o Plano Plurianual.

176. A Lei 13.249/2016, que instituiu o PPA federal para o ciclo 2016-2019, deixa claro, em seus arts. 11 e 12, a importância do papel articulador do Poder Executivo quanto à gestão dos meios necessários para viabilizar o alcance dos objetivos e das metas constantes do PPA, sobretudo para a garantia de acesso às políticas públicas pelos segmentos populacionais mais vulneráveis.

177. O PNE 2014-2024 e as suas vinte metas foram consideradas prioritárias dentro do PPA 2016-2019, juntamente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano Brasil sem Miséria (PBSM). Os argumentos trazidos pelo MEC e pelo, à época, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que se esperasse o ciclo do PPA 2016-2019 para adoção da recomendação 9.2.1 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário foram pertinentes.

178. A abordagem feita neste monitoramento contemplou indicadores e metas do Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos, constante do PPA 2016-2019. Esse programa unificou os programas 2030 – Educação Básica, 2031 – Educação Profissional e Tecnológica e 2032 – Educação Superior: Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, que constavam do PPA anterior, vigente de 2012 a 2015. O exame baseou-se na presença de determinadas qualidades esperadas de indicadores e metas, conforme base conceitual apresentada na Portaria Segecex/TCU 33/2010.

179. A partir das análises realizadas ao longo desta seção, verifica-se que houve avanços no alinhamento dos indicadores e das metas do PPA 2016-2019 com o PNE 2014-2024. Contudo, as seguintes constatações merecem ressalvas quanto ao Programa 2080:

(a) não há associação explícita dos indicadores a um dos objetivos e a uma das metas que compõem os demais atributos do programa, o que se mostra em desacordo à prática recomendada pela Portaria Segecex/TCU 33/2010;

(b) a maior parte da cesta de indicadores reflete resultados de efetividade almejados no PNE, resultados esses a serem alcançados a partir do esforço conjunto das três esferas de governo e da rede particular de ensino, não estando, portanto, sob o controle direto do MEC;

(c) para as metas qualitativas em que se utilizam termos como ‘apoiar’ e ‘promover’ sem trazer inserido em seu descritor o patamar que se deseja alcançar, não é possível identificar a sua exequibilidade, pois não se explicita o resultado esperado das ações a cargo do governo federal.

#### **2.2.1.7. Proposta de encaminhamento**

180. Considerando as ressalvas que constam do parágrafo anterior, entende-se que a **recomendação 9.2.1** encontra-se **parcialmente implementada**.

181. Deixa-se de reiterar a recomendação uma vez que o assunto já vem sendo tratado sistematicamente na análise das Contas de Governo e no âmbito do TC 023.984/2015-5.

#### **2.2.2. Planejamento da política educacional (deliberação 9.2.2)**

182. Tomando por base as conclusões da auditoria, o Ministro Relator do processo, no Voto condutor do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, discorreu sobre aspectos do sistema de planejamento da educação, entendendo que o mesmo poderia ser aprimorado a partir da melhor coordenação e coerência entre os diversos planos existentes. Foi então recomendado ao MEC e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que, por força da Lei 13.341/2016, passou a ser denominado de Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que:

‘9.2.2. em conjunto, adotem providências com vistas a simplificar o sistema de planejamento da educação, aprimorando a coordenação e a coerência dos diversos planos, estabelecendo em cada plano metas claras e específicas e facilitando o acesso de todos os agentes da área de educação ao referido sistema;’

#### **2.2.2.1. Situação que levou à proposição da deliberação**

183. No voto do Ministro Relator (peça 14, p.3) consta o entendimento que são cinco os principais planos que orientam a atuação dos entes governamentais em relação à educação básica, a saber: PPA; PNE; PAR; PDE; e em nível mais operacional, o PDE Interativo. Ainda segundo o voto, a demora na aprovação do PNE 2014-2024 trouxe problemas na relação entre os entes da federação, comprometendo as estratégias de política pública relacionadas à educação, não só a nível federal como nos demais níveis. Tal situação sinalizou como um ‘alerta’ do Tribunal para que o MEC e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão buscassem maneiras de articular e convergir os diversos planos que tratam do tema educação e que possuem diferentes abrangências, objetivos e níveis de detalhamento.

#### **2.2.2.2. Providências adotadas**

184. Aos gestores responsáveis, o Tribunal expediu o Aviso 345-Seses-TCU-Plenário (peça 19), dando ciência do Acórdão ao Ministério da Educação, o Ofício 317/2014-TCU/SecexEduc, de 7/5/2014 (peça 22) e o Ofício 332/2015-TCU/SecexEduc, de 9/6/2015 (peça 33), dando ciência à Secretaria Executiva do MEC, além do Aviso 346-Seses-TCU, de 19/3/2014 (peça 18), dando ciência ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

185. Por meio do Ofício 775/2015/SE-GAB, a Secretaria Executiva do MEC (peça 41, p.1-3) enviou plano de ação destacando que a ação adotada pelo ministério foi a de elaborar o Programa Educação de Qualidade para Todos, que consta do PPA 2016-2019, observando o alinhamento entre os objetivos, metas e iniciativas às diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

186. Quanto à elaboração do novo PPA, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio do Ofício SEI 24871/2015-MP (peça 54, p.4-10), informou que buscou maior integração entre a dimensão estratégica e a programática que norteiam o Plano Plurianual. Foram realizadas orientações aos órgãos setoriais e entidades governamentais, durante as oficinas de elaboração do PPA 2016-2019, no sentido de que os programas temáticos refletissem as prioridades dos planos setoriais. Ainda segundo o Ministério, não se pode esquecer que o PPA é um instrumento federal de planejamento com limites definidos (plano do governo federal de médio prazo, com vigência de quatro anos) e que o PNE é um plano nacional de longo prazo (de vigência decenal), esse último com reflexos mais acentuados no regime de colaboração entre os sistemas de ensino federal, estadual, distrital e municipal e respeitando a autonomia dos entes federados.

### 2.2.2.3. Análise

187. Inicialmente deve-se avaliar o escopo da recomendação. A recomendação proposta não tem um caráter singular de tratar exclusivamente da elaboração do PPA, como as respostas do MEC e do Ministério do Planejamento aparentam representar. A proposta apresentada pelo Tribunal é a de simplificar o sistema de planejamento da educação, aprimorando a coordenação e a coerência dos diversos planos. Portanto, não seria somente o alinhamento entre objetivos, metas e iniciativas do PPA às diretrizes, metas e estratégias do PNE que contribuiria para esse fim.

188. Além dos Planos citados pelo relator, existem outros planos e instrumentos igualmente importantes que compõem o sistema e que precisam ser levados em conta, como por exemplo, o PPDE Interativo, o PAR Obras e o Siope.

189. Sem se deter na questão de responsabilidade sobre a recomendação, a análise realizada neste monitoramento abordou o principal aspecto trazido pelo relator no seu voto: aprimorar a coordenação e a coerência dos diversos planos existentes na área de educação.

190. No caso do PPA 2016-2019, observa-se, conforme o Anexo I da Lei 13.249/2016, que apresenta o detalhamento dos Programas Temáticos, a criação do Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos (peça 66), que está detalhado em cinco grandes objetivos para a área de educação, e cuja revisão de indicadores e metas buscou fazer o elo estratégico entre o PPA e o PNE. Esse assunto foi objeto de análise específica neste monitoramento na seção que tratou da recomendação 9.2.1 (item 2.2.1).

191. Além do alinhamento entre o PNE e o PPA, podem-se observar outros avanços com a finalidade de aprimorar a coordenação do processo de planejamento na área de educação.

192. Na implementação das recomendações proferidas no Acórdão 618/2014-TCU-Plenário relacionadas ao item 9.5 (itens 2.4.1 a 2.4.4), a SEB ajustou diversos mecanismos no acompanhamento do PAR, PDE e PDDE interativo que convergem para maior coordenação e coerência do planejamento, execução e acompanhamento dos planos, indo, no nosso entender, ao encontro do que almeja o item 9.2.2 do acórdão ora monitorado.

193. Passaremos a descrever de forma resumida as funcionalidades que foram implantadas nos planos citados:

(a) integração do PAR com PDDE Interativo. No atual ciclo de planejamento, estes dois planos, ou seja, o planejamento de ações pedagógicas (PAR) e o levantamento de necessidades de recursos financeiros (PDDE Interativo) estão sendo vinculados. Neste último ciclo de planejamento, o PDDE interativo foi preparado para ser uma ferramenta focada em recursos financeiros (levantamento de infraestrutura). Com isso, esses diagnósticos estão integrados (planejamento de ações pedagógicas e de infraestrutura), porém ainda persiste o problema relativo ao início de cada um dos ciclos de planejamento. Eles começam em momentos distintos;

(b) criação do Módulo Público de Obras (PAR Obras), onde se pode consultar todo o processo de compras, construção e pagamento das obras;

(c) introdução no sistema do PAR do módulo 'Execução e Monitoramento'. Com a integração dos sistemas, a gestão do MEC segue três eixos: planejamento on-line; execução on-line; e o SIGPC. Além dessas checagens ligadas diretamente à execução, o novo sistema traz todas as outras atividades

do município para o painel, dando visão geral e detalhada para cada ente da federação que alimenta os sistemas;

(d) integração do PAR e PDDE com informações prestadas pelos municípios ao Siope e sobre o Fundeb. A integração dos módulos permite ao município ter mais informações consolidadas, gerando maior capacidade de gerir os planos e a gestão do seu sistema.

194. Cabe aqui ressaltar que o PAR e o PDDE interativo são ferramentas de planejamento da escola. Cada uma das mais de 150.000 escolas de educação básica do país pode utilizar os sistemas de planejamento do MEC e, por consequência, os municípios se beneficiam desse planejamento, já que conseguem obter informações consolidadas de sua rede pública.

195. Com a consolidação das informações em um único painel, o sistema permite o bloqueio dos municípios com pendências, principalmente as relacionadas às prestações de contas junto aos programas federais, como por exemplo, quando o Conselho do Programa de Alimentação Escolar (Pnae) não atestou a prestação de contas do referido programa.

#### **2.2.2.4. Evidências**

196. Ofício 775/2015/SE-GAB (peça 41); Ofício SEI 24871/2015MP (peça 54); Lei 13.249 e Anexo I, de 14/01/2016, que instituiu o PPA 2016-2019 (66); telas e funcionalidades do Sistema PAR Obras (peça 75); telas e funcionalidades do Sistema PAR (peça 76).

#### **2.2.2.5. Comentários do gestor**

197. Os comentários do gestor, analisado na peça 112, não são suficientes para alterar as conclusões do relatório preliminar.

#### **2.2.2.6. Conclusão**

198. Não foi estabelecida pelo Acórdão do Tribunal a amplitude da simplificação do sistema de planejamento da educação, nem os aspectos em cada plano que deveriam ser ajustados para o aprimoramento da coordenação e para que os diversos planos tivessem mais coerência. Não obstante a ausência de clareza e de detalhamento no plano de ação em relação ao item 9.2.2 do Acórdão 618/2014, o MEC, através da Secretaria de Educação Básica, realizou diversos ajustes nos sistemas e planos que permitem às escolas e aos entes federados planejar suas ações com mais coerência e de modo mais coordenado.

199. Tais ajustes aconteceram em decorrência do atendimento às recomendações relativas aos itens 9.5.1, 9.5.2, 9.5.3 e 9.5.4 (subitens 9.5.4.1, 9.5.4.2, 9.5.4.3 e 9.5.4.4), e consequentemente afetaram positivamente o item 9.2.2 em análise. (itens 2.4.1 a 2.4.4)

200. Por oportuno, registra-se também que o aprimoramento das funcionalidades de checagem dos dados no Siope contribuiu para o cumprimento da estratégia 7.5 do PNE, qual seja:

7.5) formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;

201. À exceção do PNE e do PPA, o termo 'plano' deve ser compreendido de modo distinto para os demais instrumentos citados, haja vista que, na essência, assumem-se como conjunto de ações ou pactuações na área da educação pública. Assim, o PAR e o PDDE, por serem atividades orgânicas ao MEC, contam com maior autonomia institucional por parte desse órgão em promover ajustes e melhoramentos contínuos nesses instrumentos de planejamento.

#### **2.2.2.7. Proposta de encaminhamento**

202. Por entender que as medidas adotadas pelo MEC sinalizam a preocupação em dotar de maior coordenação e coerência os diversos planos existentes, tanto em nível estratégico quanto operacional, considera-se como **em implementação** o item 9.2.2 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário.

### 2.2.3. Valorização da carreira docente (deliberação 9.2.3)

203. Na auditoria coordenada realizada em 2013, o tema ‘professores’ foi analisado por 21 dos 28 tribunais de contas partícipes, incluindo o TCU, cada qual com seu escopo específico. Nas questões abordadas pelo TCU, merece destaque a constatação de que nem todos os estados observavam plenamente os pressupostos de valorização dos profissionais da educação escolar pública, que se assentam em elementos relacionados a plano de carreira, jornada de trabalho e piso salarial.

204. A situação apontada no relatório de auditoria ensejou recomendação proferida no Acórdão 618/2014-Plenário (item 9.2.3), destinada conjuntamente ao MEC e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que, por força da Lei 13.341/2016, passou a ser denominado de Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:

‘9.2.3. constituam comissão intergovernamental, sob a Presidência da Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, com a participação da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), para monitorar o cumprimento da Lei do piso salarial nacional para os profissionais de magistério público da educação básica;’

#### 2.2.3.1. Situação que levou à proposição da deliberação

205. A Lei 11.738/2008 instituiu o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. São abrangidos aqueles profissionais ‘que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica (...)’ (art. 2º, § 2º, da Lei 11.738/2008). Esse piso salarial nacional é o valor abaixo do qual nenhum professor com formação em nível médio, na modalidade Normal, pode ser remunerado na forma de vencimento para a jornada de, no máximo, quarenta horas semanais. Em caso de jornadas diferenciadas, aplica-se o critério da proporcionalidade. A Lei define ainda que a composição da jornada de trabalho deverá ser de no máximo 2/3 em sala de aula, ficando, no mínimo, 1/3 para atividades de planejamento, coordenação e avaliação do trabalho didático.

206. A auditoria realizada em 2013 levantou informações junto ao MEC e à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) quanto ao cumprimento da Lei 11.738/2008 pelos estados e pelo Distrito Federal, conforme mostrado na Tabela 1. Tanto os dados coletados pelo MEC, junto às redes estaduais de ensino, quanto pela CNTE, com os sindicatos locais filiados e com as redes estaduais de ensino, são de origem declaratória.

Tabela 1: Situação apontada pela auditoria do TCU quanto ao cumprimento da Lei 11.738/2008 (Lei do Piso) pelas unidades da Federação (UF).

Aspectos da Lei do Piso (Lei 11.738/2008)	Fonte MEC		Fonte CNTE	
	Quantidade de UF	% de UF	Quantidade de UF	% de UF
Pagam o piso salarial e cumprem a jornada de 1/3 fora da sala de aula.	8	30%	5	19%
Pagam o piso salarial.	25	93%	19	70%
Cumprem a jornada de 1/3 fora da sala de aula.	10	37%	14	52%

Fonte: TCU (processo TC 007.081/2013-8, peça 61, p.26).

207. Ainda que apresentando números divergentes, os dados disponibilizados pelo MEC e pela CNTE revelavam o reduzido cumprimento da lei pelos governos estaduais quando se analisa, em conjunto, o pagamento do piso salarial e a observância de 1/3 da jornada de trabalho fora da regência.

#### 2.2.3.2. Providências adotadas

208. No plano de ação encaminhado pela Secretaria Executiva do MEC (Ofício 775/2015/SE-GAB), indicava-se, como proposta de atendimento à recomendação do Tribunal, a criação de um fórum permanente com atribuição de acompanhar a atualização do valor do piso salarial nacional (peça 41, p.3).

209. O mencionado fórum foi instituído pela Portaria MEC 618, de 24/6/2015 (peça 74). O art. 1º da Portaria explicita dois objetivos associados à atuação do Fórum Permanente: (a) propor mecanismos

para a obtenção e organização de informações sobre o cumprimento do piso pelos entes federativos e sobre seus planos de cargos, carreira e remuneração; (b) acompanhar a evolução salarial por meio de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

210. A respeito de sua organização, o art. 2º da Portaria MEC 618/2015 define que o Fórum Permanente é constituído por doze membros: três representantes do MEC; três representantes dos secretários estaduais de educação, indicados pelo Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed); três representantes dos secretários municipais de educação, indicados pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); e três representantes dos profissionais da educação pública básica em redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, indicados pela CNTE. O Fórum é presidido pelo Secretário Nacional de Articulação com os Sistemas de Ensino.

211. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que tem representação no Fórum Permanente, vem realizando o monitoramento da situação de adoção de planos de carreira e remuneração e do cumprimento do piso salarial nacional definido pela Lei 11.738/2008. Para isso, faz-se necessária a implantação de sistemática de coleta de informações junto aos entes federativos. No Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016, é mencionado que essa sistemática vem sendo incorporada no âmbito do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase/MEC), tendo iniciado sua operação no ano de 2016.

212. Naquele mesmo relatório, são apresentadas análises da situação de estados e municípios a partir de informações parciais extraídas do Simec e de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic), realizadas pelo IBGE nos municípios e nas unidades da Federação (peça 79). Essas estatísticas servem de insumo para a atuação do Fórum Permanente e de base para o monitoramento da Meta 18 do PNE, permitindo uma aproximação da condição inicial de estados e municípios em relação aos planos de carreira quando da aprovação daquele Plano.

213. Além da Meta 18, que aborda a estruturação de carreiras, a valorização do magistério também encontra repercussão na Meta 17 do PNE 2014-2024, que trata da fixação de patamares adequados de remuneração dos profissionais do magistério. Para monitorar a Meta 17, o Inep utiliza dados provenientes da Pnad e adota o seguinte indicador: 'Razão entre salários dos professores da educação básica, na rede pública (não federal), e não professores, com escolaridade equivalente'. O indicador é apurado anualmente e a sua métrica de cálculo foi assim definida: '[Salário médio dos professores da educação básica, na rede pública (não federal), com ao menos 12 anos de escolaridade / salário médio dos não professores com ao menos 12 anos de escolaridade] x 100'. A construção do indicador é bem complexa, já que na sua metodologia de cálculo, entre outros procedimentos, são utilizadas seis variáveis da Pnad, além de filtros de códigos constantes da Classificação Brasileira de Ocupações e detecção e exclusão de *outliers* para cada unidade da Federação (peça 78).

214. Ademais à criação do Fórum Permanente, foi instituída a Rede de Assistência Técnica dos Planos de Carreira e Remuneração, por meio da Portaria MEC 387, de 10/5/2016, resultado de acordo firmado entre o MEC, o Consed e a Undime (peça 80). Essa Rede tem como objetivo criar competência técnica em redes e sistemas de ensino públicos para a elaboração ou adequação dos seus planos de carreira e remuneração.

215. Em reunião com a equipe de monitoramento, realizada em 20/10/2016, representantes da Diretoria de Valorização dos Profissionais da Educação, que integra a estrutura da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase/MEC), apresentaram o Sistema de Apoio à Gestão do Plano de Carreira e Remuneração (SisPCR), desenvolvido com a finalidade de permitir aos gestores estaduais e municipais de educação que simulem diferentes alternativas para os seus planos de carreira e remuneração e, com base nessa simulação, identifiquem os impactos nas suas despesas com pessoal. Outra iniciativa foi a publicação, em maio de 2016, do caderno de orientações e atividades 'Plano de carreira e remuneração: Contribuições para a elaboração e a revisão de planos e carreiras e remuneração dos profissionais da educação escolar básica pública'. Entre o conteúdo dessa publicação, consta referencial com dispositivos legais que um plano de carreira e remuneração deve contemplar.

216.O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão se manifestou sobre o item 9.2.3 por meio do Ofício SEI 24871/2015-MP, de 27/11/2015 (peça 54). Segundo o gestor, no que compete à atuação do Ministério, o tema foi destacado no item, no Programa Temático 2080 – Educação de Qualidade para Todos, com a inclusão do indicador ‘Percentual de unidades da federação que cumprem a Lei do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (Lei 11.738/2008)’. Além desse indicador, o Programa 2080 explicita como um dos seus objetivos ‘Fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e da aprendizagem ao longo da vida’ (Objetivo 1008) e traz uma meta e uma iniciativa a respeito do piso salarial nacional: Meta 04KC – Disponibilizar rede de assistência técnica, nas 27 unidades da federação, para apoiar estados, Distrito Federal e municípios na elaboração, adequação e no desenvolvimento de políticas de valorização dos profissionais da educação, considerando condições de trabalho, carreira e remuneração, tomando como referência o piso salarial profissional nacional; e Iniciativa 061B – Constituição de fórum permanente para aperfeiçoar o processo de acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

### 2.2.3.3. Análise

217.O debate sobre a valorização dos profissionais da educação básica pública tem como precedente a desigualdade percebida na razão entre o salário médio de professores e o salário de não professores com escolaridade equivalente. Partindo dessa situação-problema, o PNE 2014-2024 traz como objetivo da sua Meta 17 equiparar o rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente. O cumprimento da Meta 17 está intrinsecamente relacionado à Meta 18, que visa assegurar a existência de planos de carreira para os profissionais da educação de todos os sistemas de ensino. Os planos de carreira deverão tomar como referência o piso salarial nacional definido em lei federal.

218.Considera-se que a criação do Fórum Permanente atende à recomendação do TCU e está, inclusive, em total consonância com o cumprimento das estratégias 17.1 e 17.2 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. A recomendação foi implementada ao final do primeiro ano de vigência do PNE, respeitando, assim, o prazo estipulado na estratégia 17.1 do Plano.

219.Além do MEC, representado pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Fórum conta com representação dos demais níveis de governo e de entidade de representação nacional dos trabalhadores em educação. O perfil de representatividade intergovernamental, sugerido no texto da recomendação do Tribunal, foi, portanto, contemplado na constituição do Fórum Permanente.

220.Considera-se que a constituição dessa instância sob a denominação de Fórum, ao invés de comissão como foi sugerido na recomendação do Tribunal, se mostra a mais adequada no sentido de atender literalmente ao que dispõe o PNE 2014-2024 nas suas estratégias 17.1 e 17.2. Por sua vez, a atribuição da presidência do Fórum Permanente à Sase/MEC se apresenta coerente com as atribuições da Secretaria e, mais especificamente, de sua Diretoria de Valorização dos Profissionais de Educação.

221.Ademais à instituição do Fórum Permanente, relevam-se também as iniciativas apontadas na seção anterior quanto ao monitoramento das metas 17 e 18 do PNE 2014-2024, pelo Inep, e ao apoio técnico prestado aos entes federativos, pela Sase, que qualificam os processos de planejamento, acompanhamento e diálogo sobre as políticas de valorização dos profissionais da educação escolar.

222.Cotejando a situação apontada na auditoria de 2013 com os dados apresentados pelo Inep no Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016, observa-se que ainda persiste o não cumprimento da Lei 11.738/2008 por parte dos entes federativos.

‘(...) mais da metade dos municípios (64%), em junho de 2016, ainda não havia informado o status do seu PCR [Plano de Carreira e Remuneração] no Simec. Outros 22% declaram ter o PCR e cumprir integralmente a Lei nº 11.738/08, contemplando o piso nacional do magistério público e o mínimo

de um terço de hora-atividade na jornada semanal do professor, não superior a 40 horas semanais. O restante dos municípios (14%) não possui PCR ou possui e não cumpre as exigências do piso nacional e/ou da jornada mínima em hora-atividade. No caso dos estados, apenas 11 declararam ter PCR e cumprir a Lei do Piso. Os outros 16 ainda não haviam preenchido as informações no sistema de monitoramento da Sase/MEC<sup>3</sup>. (peça 79, p. 15)

223.Com base nos dados da Munic e da Estadie de 2014, o Inep apurou que, pelo menos, vinte estados (74%) e 3.538 municípios (64%) teriam que elaborar o plano de carreira e remuneração ou adequá-lo às normas vigentes, visto que foram elaborados antes das diretrizes de carreira, editadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em 1997 (Resolução CNE/CEB 8/1997) e revisadas em 2009 (Resolução CNE/CEB 2/2009), ou nem foram elaborados (peça 79).

224.Quanto às estatísticas descritivas do salário médio de professores da educação básica da rede pública (não federal) e do salário médio de não professores com escolaridade equivalente, os dados apresentados pelo Inep, agregados em nível Brasil, sinalizam que: em 2004, o salário médio de professores era R\$ 1.965,80 (em valores constantes de 2014) e, em 2014, passou para R\$ 2.740,45, representando ganho real de 39,4% acima da inflação ao longo de dez anos; nesse mesmo período, o salário médio de não professores saltou de R\$ 3.316,65 (em valores constantes de 2014) para R\$ 3.356,36, em 2014, representando aumento real de 1,9%; posto isso, a razão entre o salário médio de professores da educação básica da rede pública (não federal) e o de não professores com escolaridade equivalente passou de 59,3%, em 2004, para 81,6%, em 2014 (peça 77, p.6).

#### 2.2.3.4. Evidências

225.Portaria MEC 618/2015, que dispõe sobre o Fórum Permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

#### 2.2.3.5. Comentários do gestor

226.Os comentários do gestor, analisado na peça 112, não são suficientes para alterar as conclusões do relatório preliminar.

#### 2.2.3.6. Conclusão

227.Entende-se que a iniciativa de criação do Fórum Permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica está em aderência ao objetivo da recomendação do item 9.2.3 do Acórdão 618/2014-Plenário, que era constituir instância intergovernamental com tal finalidade, independente se a sua designação seja na forma de comitê, comissão ou fórum. Além disso, é de se ressaltar que tal iniciativa atende ao que dispõe as estratégias 17.1 e 17.2 do PNE 2014-2024.

#### 2.2.3.7. Proposta de encaminhamento

228.Em face das medidas adotadas pelos gestores, pode-se considerar a **recomendação 9.2.3 como implementada**, não havendo ações de controle a deflagrar no momento por parte do TCU, a não ser acompanhar a atuação do Fórum Permanente e a evolução do indicador do Programa 2080 do PPA 2016-2019 que mede o percentual de unidades da federação que cumprem a Lei do piso salarial. Esse acompanhamento poderá ser realizado no âmbito do TC 011.350/2015-6, que trata de processo de fiscalização instituído com a finalidade de acompanhar, de modo regular e contínuo, as metas e estratégias do PNE 2014-2024.

2.3. Recomendação ao Ministério da Educação, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério da Fazenda

##### 2.3.1. Monitoramento do alcance da Meta 3 do PNE (deliberação 9.3)

229.Na auditoria coordenada realizada em 2013, estimativas feitas pelo TCU, com relação às vagas na rede de ensino médio, indicaram a indisponibilidade de infraestrutura predial (salas de aula) como risco de não alcance da Meta 3 do então ainda Projeto de Lei do PNE, que trata de universalizar o atendimento escolar para a população de quinze a dezessete anos de idade. Em seu Voto, o Ministro Relator entendeu oportuno propor a recomendação constante do item 9.3 do Acórdão 618/2014-

Plenário, destinada conjuntamente ao MEC, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que, por força da Lei 13.341/2016, passou a ser denominado de Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e ao Ministério da Fazenda:

9.3. recomendar aos Ministérios da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda que adotem, em colaboração com as respectivas Secretarias Estaduais e Municipais, medidas para gerenciar o risco do [não] cumprimento da Meta 3 do PLPNE, com a alocação dos recursos de infraestrutura necessários ao ensino médio;

#### **2.3.1.1. Situação que levou à proposição da deliberação**

230.À época da auditoria, o PNE, ainda na forma de projeto de lei, estipulava na sua Meta 3 universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência do Plano, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%. Essa meta foi mantida com a mesma redação na Lei 13.005/2014, que aprovou o PNE 2014-2024.

231.Tendo em conta essa meta de universalização, o Tribunal analisou a disponibilidade da infraestrutura predial necessária ao cumprimento da taxa líquida de matrículas, projetando a quantidade de jovens nessa faixa etária em 2016 e comparando-a com a disponibilidade de salas de aula para atendê-los. A estimativa se deteve à infraestrutura predial, não sendo consideradas as necessidades de investimentos e despesas de custeio com outros itens. A partir dos parâmetros e premissas de projeção utilizados, as análises enquadraram 5.090 municípios como superavitários e 475 como deficitários quanto à condição de oferta de vagas. Nesse sentido, o enfrentamento eficiente da oferta de vagas para o ensino médio e, conseqüentemente, o cumprimento da Meta 3 do PNE, depende do desenvolvimento de estratégias territorializadas e da capacidade de articulação entre os entes federativos.

#### **2.3.1.2. Providências adotadas**

232.Sobre o teor da recomendação 9.3, os órgãos destinatários do Acórdão 618/2014-Plenário encaminharam suas manifestações ao Tribunal por meio dos seguintes expedientes: MEC, Ofício SE-GAB 775/2015, de 24/7/2015 (peça 41); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ofício SEI 24871/2015-MP, de 27/11/2015 (peça 54); e Ministério da Fazenda, Ofício 3/2015/ASSCI/GABIN/STN/MF-DF, de 21/8/2015 (peça 45). Informações adicionais foram obtidas por meio de reuniões/entrevistas com técnicos e gestores da Sase/MEC e da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), realizadas durante este monitoramento.

233.O MEC, no Plano de Ação encaminhado ao Tribunal, atribuiu à Sase a responsabilidade pela implementação das ações relacionadas à recomendação 9.3, informando que aquela Secretaria realiza reuniões periódicas com os entes federados com objetivo de apoiar a elaboração dos planos estaduais e municipais de educação e de acompanhar as metas do PNE. Além disso, foi mencionado que o Inep elaborou a linha de base e os indicadores de todas as metas do PNE, de forma a permitir o monitoramento da evolução do Plano. Outra medida adotada foi incorporar as metas do PNE e dos planos estaduais e municipais de educação ao diagnóstico a ser realizado no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), com a criação de novo módulo de preenchimento para o ciclo 2016-2019.

234.Em 23/9/2016, auditores da SecexEducação/TCU se reuniram com gestores e técnicos da Sase/MEC para conhecer a sistemática de trabalho do Ministério em relação ao PNE. Entre as iniciativas apresentadas, merecem destaque: o desenvolvimento da plataforma denominada PNE em Movimento; e a criação da Rede de Assistência Técnica para monitoramento e avaliação dos planos estaduais, distrital e municipais de educação.

235.No portal PNE em Movimento, que tem sido atualizado regularmente, existem, a título de exemplo, publicações, informações e dados relativos a: (a) orientações aos entes federativos para elaboração ou adequação dos seus planos de educação à luz do PNE; (b) situação sobre o estágio de elaboração dos planos de educação e os documentos legais aprovados e em vigência; (c) referenciais metodológicos para o monitoramento contínuo dos planos de educação; (d) situação de alcance das metas previstas no PNE e nos planos estaduais e municipais, com uso de painel de indicadores.

236.A Rede instituída pela Sase/MEC, em parceria com o Consed e a Undime, funciona sob a forma

de adesão. Ao aderir, cada ente federativo designa um coordenador estadual, um supervisor e técnicos, conforme o número de municípios do seu território. A Sase/MEC, por meio da Rede, presta assistência técnica às comissões coordenadoras estaduais e municipais e às equipes técnicas responsáveis pelo processo de monitoramento e avaliação dos seus planos de educação. Segundo informações extraídas do portal do PNE em 29/11/2016, a composição da Rede era a seguinte: adesão de 25 das 27 unidades da Federação haviam aderido (exceção para Rio de Janeiro e Minas Gerais); e de 5.434 municípios (97,5% do total).

237. Quanto à atuação do Inep, consta, em seu sítio eletrônico, Nota Explicativa (peça 81) que destaca cinco iniciativas relacionadas ao PNE: (a) publicação da linha de base do PNE em setembro de 2015, conforme apontado no Plano de Ação; (b) consulta pública sobre os indicadores adotados na linha de base (Portaria INEP 415/2015); (c) publicação do primeiro relatório de monitoramento do PNE – exercício 2016; (d) criação da Série PNE em Movimento, em 2016, que objetiva divulgar estudos e pesquisas sobre as metas, estratégias, programas e políticas públicas relacionadas ao PNE; (e) desenvolvimento de painel de indicadores do PNE (disponível em: [http://download.inep.gov.br/outras\\_acoes/estudos\\_pne/2016/nota\\_explicativa\\_estudos\\_de\\_monitoramento\\_PNE.pdf](http://download.inep.gov.br/outras_acoes/estudos_pne/2016/nota_explicativa_estudos_de_monitoramento_PNE.pdf). Consulta em 28/11/2016).

238. A Linha de Base e o Relatório do 1º ciclo de monitoramento do PNE são publicações que contextualizam a situação de cada meta do Plano e de seus correspondentes indicadores em 2013, ano anterior à promulgação e início de vigência do plano, e apuração mais recente, bem como apresenta análises descritivas de séries históricas dos indicadores em nível nacional e com algumas desagregações por região, unidade da Federação, localidade de residência, gênero, raça e outras, quando aplicáveis. As fontes de dados dos indicadores provêm, em sua maioria, de pesquisas conduzidas pelo próprio Inep (Censo da Educação Básica, Censo da Educação Superior, Saeb e Ideb) e pelo IBGE (Pnad e Censo Demográfico).

239. A SEB/MEC, responsável pela política de educação básica, aí incluído o ensino médio, também foi consultada sobre iniciativas relacionadas ao PNE. Em reunião com a equipe de monitoramento, realizada em 19/10/2016, representantes da Diretoria de Apoio à Gestão Educacional, que integra a estrutura daquela Secretaria, apresentaram o sistema SIMEC – Módulo PAR e explicaram cada uma das etapas de preenchimento do diagnóstico. Quanto ao módulo PNE, criado para o ciclo 2016-2019, as funcionalidades ativas permitem que cada ente federativo faça o download do arquivo de seu plano de educação, registre as metas declaradas no seu plano e associem as metas do seu plano aos indicadores existentes para as quatro dimensões contempladas pelo PAR: (a) gestão educacional; (b) formação de profissionais da educação; (c) práticas pedagógicas e avaliação; (d) infraestrutura física e recursos pedagógicos. Consta do Manual do Usuário – PAR 2016-2019 – Etapa Preparatória e Diagnóstico (peça 67), que, como suporte ao preenchimento do diagnóstico referente à infraestrutura física no SIMEC – Módulo PAR, foi disponibilizado quadro informativo sobre condições de uso de dependências escolares (banheiros, cozinhas, salas, refeitórios, bibliotecas etc.) com dados trazidos do Censo Escolar e do sistema PDDE Interativo.

240. No questionário anexo ao Ofício de Requisição 1-360/2016-TCU/SecexEducação (itens 6, 7 e 8), questionou-se o MEC sobre se os esforços para o alcance da Meta 3 são factíveis em relação aos seus prazos e à disponibilidade financeira e estrutura física da rede de ensino (peça 92). O MEC se eximiu de opinar dentro da escala de avaliação sugerida quanto ao nível de concordância sobre as assertivas apresentadas. Textualmente, o MEC assim se manifestou: ‘Considerando que ação do Governo Federal é supletiva e redistributiva na educação básica, os esforços para o alcance da meta são de responsabilidade dos sistemas de ensino (secretarias estaduais de educação)’.

241. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em Nota Técnica emitida pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, destacou a integração entre o Plano Nacional de Educação e o PPA 2016-2019 a partir de um conjunto de indicadores, metas e iniciativas associados ao alcance da Meta 3 do PNE que constam do Programa Temático 2080 – Educação de Qualidade para Todos:

(a) Indicadores PPA: Taxa de frequência à escola da população de 15 a 17 anos; e Taxa de escolarização líquida no ensino médio;

(b) Metas PPA: 04KG – Apoiar a construção de 4 mil escolas de educação básica, em consonância com o disposto nas Metas 2 e 3 do Plano Nacional de Educação; e 04TI – Promover ações com vistas a universalizar o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, em consonância com o disposto na Meta 3 do Plano Nacional de Educação;

(c) Iniciativas PPA: 060G – Apoio à melhoria da infraestrutura física e pedagógica mediante transferência direta de recursos para as escolas, contemplando as especificidades da diversidade e inclusão; 060H – Apoio técnico, pedagógico e financeiro à infraestrutura escolar para as redes de ensino, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão; e 060I – Apoio técnico e financeiro para a construção de escolas de educação básica em áreas indígenas, remanescentes de quilombos e do campo.

242.O Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ponderou que sua atuação se limita à programação financeira mensal e anual e à descentralização dos recursos financeiros aos órgãos setoriais. A gestão, a execução e o controle de ações, programas e planos são atribuições do ministério gestor.

### 2.3.1.3. Análise

243.A análise do item 9.3 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário abordou algumas estruturas de governança que, se bem definidas normativa e institucionalmente, permitem gerenciar o risco de insucesso no alcance da Meta 3 do PNE: (a) mecanismos e instrumentos formalmente instituídos para o monitoramento das metas do Plano; (b) aderência das metas constantes do PPA 2016-2019 à meta do PNE; (c) arranjos institucionais alinhados ao esforço de cumprimento da meta e de execução de suas estratégias, bem como a definição clara de responsabilidades. As evidenciações se basearam em análise documental, complementadas por entrevistas e pesquisa na Internet.

244.A boa governança do PNE envolve o desenvolvimento de procedimentos e mecanismos que permitam monitorar e comunicar regularmente o progresso do Plano. Sobre esse primeiro aspecto analisado, convém mencionar que o art. 5º, I a IV, da Lei 13.005/2014 atribuiu a cinco instâncias a responsabilidade pelo monitoramento contínuo das metas e por avaliações periódicas do PNE 2014-2024: MEC; CNE; Fórum Nacional de Educação (FNE); Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal. Essas instâncias deverão divulgar os resultados do monitoramento e de avaliações nos respectivos sítios institucionais da Internet; analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas; e analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação (art. 5º, § 1º).

245.Dessas cinco instâncias, três estão vinculadas ao Poder Executivo (MEC, CNE e FNE). O CNE e o FNE vinculam-se ao Ministério da Educação. O CNE, instituído pela Lei 9.131/1995, é um órgão colegiado, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, com a finalidade de colaborar na formulação da política nacional de educação e exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação. O FNE, criado por meio da Portaria MEC 1.407/2010, busca constituir espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, tendo como atribuição, além de acompanhar a execução do PNE e o cumprimento de suas metas, promover a realização de pelo menos duas conferências nacionais de educação até o final da vigência do plano e articulá-las às conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem (art. 6º, § 1º da Lei 13.005/2014).

246.Ainda conforme a Lei 13.005/2014, o Inep deverá publicar estudos aferindo a evolução das metas do PNE, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional. Esses estudos deverão ser publicados a cada dois anos, ou seja, em 2016, 2018, 2020, 2022 e 2024 (art. 5º, § 2º).

247.Entende-se que as iniciativas até então adotados pela Sase/MEC, SEB/MEC e Inep, que se encontram expostas na seção anterior, favorecem a boa governança do PNE, vão ao encontro do que preceitua o art. 5º da Lei 13.005/2014 e se harmonizam ao almejado pela recomendação do item 9.3 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário.

248.Além do MEC, entidades não governamentais envolvidas com o tema educação também estão

desenvolvendo ferramentas úteis ao acompanhamento do PNE, das quais merecem destaque: Plataforma Observatório do PNE (<http://www.observatoriodopne.org.br>); Portal eletrônico De Olhos nos Planos (<http://www.deolhosnosplanos.org.br>); e Portal QEDu (<http://www.qedu.org.br>).

249.O segundo aspecto de governança abordado trata de mostrar como o PPA internalizou o PNE em metas precisas e objetivamente caracterizadas.

250.Quanto ao PPA 2012-2015, levantamento realizado pela SecexEducação para subsidiar a elaboração do processo de Contas de Governo de 2015 (TC 004.880/2016-1) apontou que a cesta de metas do Programa 2030 – Educação Básica que tinham por característica fazer remissão ao texto do PNE não eram adequadas para monitorar, em nível dos objetivos do PPA, o alcance dos produtos finais decorrentes do papel redistributivo e supletivo exercido pelo governo federal. Além disso, o fato de não haver referência de patamar a ser alcançado até 2015 inviabilizava a atestação da eficácia no cumprimento da meta ao final do ciclo do PPA. Isso porque o PNE (decenal) e o PPA (quadrienal) têm diferentes espaços temporais, tornando-se difícil reduzir a termo os valores das metas de um plano para outro. Essa situação já tinha sido apontada pelo TCU no Relatório das Contas de Governo de 2014 e nos relatórios do FiscEducação 2013 e 2014 (TC 028.636/2013-9 e TC 020.808/2014-3), sem ter havido os devidos ajustes por parte do Poder Executivo.

251.Para o novo ciclo do PPA, de vigência 2016-2019, cabe registrar a menção expressa ao PNE como prioridade da administração pública federal, feita no art. 3º, inciso I, da Lei 13.249/2016 (Lei que instituiu o PPA 2016-2019). À época deste monitoramento, a área técnica competente do TCU ainda não havia definido a sistemática de análise de indicadores e metas do PPA 2016-2019 que subsidiaria a elaboração do relatório de Contas de Governo de 2016. Sendo assim, na descrição de como as metas constantes do PPA 2016-2019 se alinham ao estabelecido no PNE para a Meta 3, utilizou-se como referência as informações apresentadas na Nota Técnica 5/2016 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (peças 82).

252.No PPA 2016-2019, a Meta 3 do PNE encontra-se adequadamente espelhada na Meta 04TI, de universalização do atendimento escolar da população de 15 a 17 anos, com prazo definido para 2016, em consonância com o art. 6º da Emenda Constitucional 59/2009, e na Meta 04TJ, de elevação da taxa líquida de matrículas no ensino médio para 70%, até 2019. Essas metas integram o Programa Temático 2080 – Educação de Qualidade para Todos. O problema da falta de definição de patamar intermediário de atendimento da Meta 04TJ foi superado no atual PPA. Especificamente sobre a infraestrutura da rede pública, que foi destacada no item 9.3 do Acórdão monitorado, a Meta 04KG prevê a construção de quatro mil escolas de educação básica até 2019, aí incluídas escolas de ensino médio.

253.O terceiro aspecto de governança aqui tratado diz respeito à identificação de pontos críticos, relacionados a arranjos institucionais, que afetam a capacidade de gestores do MEC e das secretarias estaduais de educação em cumprir a Meta 3 e as suas estratégias constantes do PNE. Essa análise foi baseada nas respostas dadas por gestores no preenchimento de questionários de auto avaliação e de matriz de responsáveis pela execução das estratégias. Esses procedimentos fizeram parte de uma questão específica que compôs o núcleo comum de análise do monitoramento, tratada pelo TCU e pelos demais Tribunais de Contas partícipes. Os resultados dessa análise fazem parte do teor do Capítulo 3 deste relatório. Nesta seção, apresenta-se uma sumarização desses resultados, destacando fragilidades que, no entender da equipe de monitoramento, representam riscos ao alcance da Meta 3.

#### **2.3.1.4. Evidências**

254.Lei 13.005/2014 (arts. 5º e 6º); Lei 13.249/2016, que instituiu o PPA 2016-2019, e Anexo I – Programas Temáticos; Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base (Brasília: Inep, 2015); Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016 (Brasília: Inep, 2016); Portal PNE em Movimento; SIMEC – Módulo PAR; Entrevistas com representantes da Sase/MEC e da SEB/MEC; Pesquisa (questionário de auto avaliação e matriz de responsáveis); e Nota Técnica 5/2016 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

#### **2.3.1.5. Comentários do gestor**

255.O MEC, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão não manifestaram, nesta etapa processual, quaisquer comentários ou objeções ao exame de mérito realizado no relatório preliminar de monitoramento. Por esse motivo, mantemos, na íntegra, o teor do relatório preliminar.

#### 2.3.1.6. Conclusão

256.Entende-se que o MEC se mobilizou para realizar o monitoramento do PNE 2014-2024, destacando, entre as iniciativas observadas: publicação de relatórios contendo a linha de base e a evolução dos indicadores de cada meta (elaborado pelo Inep); constituição da Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação (coordenada nacionalmente pela Sase/MEC); adequação das funcionalidades do sistema SIMEC – Módulo PAR de modo a integrar o planejamento das ações do Ministério às metas do PNE; e a criação do Portal PNE em Movimento. Foi possível atestar a harmonização entre a Meta 3 do PNE e as metas 04TI, 04TJ e 04KG do PPA 2016-2019. O envolvimento das secretarias estaduais e municipais de educação no processo de monitoramento do PNE, e dos seus respectivos planos de educação, ocorre por meio de adesão à Rede de Assistência Técnica, em parceria com o Consed e a Undime.

257.O desenvolvimento de mecanismos para monitorar e reportar à sociedade a situação de alcance das metas favorecem a boa governança do PNE e permitem sinalizar o risco de insucesso. Antevendo esse risco, o gestor pode agir preventivamente, ou ser provocado pelos órgãos de controle, para identificar as causas de insucesso e a adotar medidas que estejam ao seu alcance anteriormente à expiração do prazo fixado na meta.

258.Não obstante, a pesquisa realizada junto ao MEC e às secretarias estaduais de educação identificou algumas fragilidades associadas a determinados arranjos institucionais que, no entender da equipe de monitoramento, indicam condições necessárias para viabilizar o alcance da Meta 3 do PNE, conforme se verá adiante no capítulo 3 deste relatório.

#### 2.3.1.7. Proposta de encaminhamento:

259.Considera-se que as iniciativas e os mecanismos já instituídos para monitorar e reportar à sociedade a situação quanto ao alcance das metas do PNE, bem como os esforços de colaboração e atuação em rede com as secretarias estaduais e municipais de educação na coleta de informações e no acompanhamento das ações desenvolvidas durante a vigência do Plano, contribuem para o gerenciamento do risco do não cumprimento da Meta 3 do PNE. Partindo desse entendimento, a **recomendação 9.3** pode ser considerada como **implementada**.

260.Convém ressaltar que a SecexEducação encaminhou à Diretoria de Normas e Gestão de Contas do TCU proposta de adequação do conteúdo do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do MEC para que seja apresentado, anualmente, quadro síntese com as iniciativas adotadas pelo Ministério, naquilo que lhe compete e que é de sua responsabilidade atuar, esteja ou não vinculado à alocação de recursos orçamentários, na gestão ou implementação das metas e estratégias do PNE. Esse quadro síntese subsidiará tanto a instrução do processo de Prestação de Contas da Secretaria Executiva do MEC quanto o trabalho de acompanhamento contínuo do PNE realizado no âmbito do processo TC 011.350/2015-6.

261.Por fim, merece destaque que no V Encontro Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado em novembro de 2016, foram propostas ações de acompanhamento das metas do PNE e dos planos estaduais e municipais de educação, a partir de metodologia proposta por Grupo de Trabalho que contou com a representação da SecexEducação. Trata de iniciativa que objetiva estabelecer formas de cooperação entre os Tribunais de Contas e uniformizar a sua atuação na fiscalização da execução dos planos de educação, dando concretude à Resolução Atricon 03/2015, que estabelece diretrizes para o controle externo nas despesas com educação. Entre as ações previstas está a utilização de um sistema de monitoramento e de emissão de alertas para aqueles gestores que estiverem descumprindo os prazos dos planos de educação.

### 2.4. Recomendações ao Ministério da Educação

2.4.1. Criação de indicadores de resultados relacionados às ações do PAR (deliberação 9.5.1)

262.Recomendação ao MEC proferida no Acórdão 618/2014 – Plenário.

9.5. Recomendar ao Ministério da Educação que:

9.5.1. crie indicadores por meio dos quais seja possível avaliar a eficiência do uso dos recursos e os resultados alcançados com as ações do PAR;

**2.4.1.1. Situação que levou à proposição da deliberação**

263.Conforme se verifica no relatório de auditoria (peça 13, p. 32), o PAR, previsto no Decreto 6.094/2007, no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação ‘é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica e financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento de metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes.’

264.Segundo consta nos arts. 9º e 10 do mencionado decreto, o MEC envia uma equipe técnica ao ente federado selecionado para a elaboração de diagnóstico da educação básica do sistema local e, a partir do diagnóstico, o ente elabora o PAR, com auxílio da equipe técnica, que identifica as medidas mais apropriadas para o gestor do sistema, com vista à melhoria da qualidade da educação básica. ‘O PAR será base para termo de convênio ou cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado’. As ações do PAR são acompanhadas principalmente no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec/MEC).

265.Acontece que ‘apesar de a sistemática do PAR constituir um avanço, há deficiências significativas e necessidades de aperfeiçoamentos, sobretudo nas etapas de monitoramento e avaliação das ações do plano.’ (peça 13, p. 32).

**2.4.1.2. Providências adotadas**

266.Em 9/6/2015, por meio do ofício 332/2015-TCU-SecexEducação (peça 33), foi realizada diligência ao MEC a fim de verificar o cumprimento da recomendação. O MEC tomou ciência em 23/6/2015, conforme aviso de recebimento na peça 37 e, em 24/7/2015, veio aos autos, conforme Ofício/2015/SE-GAB nº 775 (peça 41), nos informando que foi introduzida uma aba ‘execução e monitoramento’ no PAR, em meados de 2014, e, ‘a partir dela, uma série de registros no sistema permitiu o acompanhamento dos recursos financeiros que o FNDE/MEC destina aos estados e municípios. Esse novo patamar de controle alcançado lançou bases para o acompanhamento da eficiência e dos resultados das ações do Plano.’ e que ‘as ações serão passíveis de implementação à medida que o novo ciclo do PAR (2015-2018) tenha seus programas pactuados com estados e municípios [...]’ (peça 41, p. 5).

**2.4.1.3. Análise**

267.O Plano de Ações Articuladas (PAR) está previsto na Lei 12.695/2012, nos seguintes termos:

‘Art. 1º. O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas - PAR.

Parágrafo único. O PAR tem por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação.

Art. 2º. O PAR será elaborado pelos entes federados e pactuado com o Ministério da Educação, a partir das ações, programas e atividades definidas pelo Comitê Estratégico do PAR.

268.A decisão ora monitorada foi no sentido de que o MEC criasse indicadores por meio dos quais seja possível avaliar a ‘eficiência do uso dos recursos’ e os ‘resultados alcançados com as ações do PAR’.

269.Segundo o manual de auditoria operacional, aprovado pela Portaria-Segecex nº 4/2010, os produtos e serviços de determinada política públicas podem ser medidos por indicadores de eficiência, eficácia e efetividade. Ainda seria possível o exame de economicidade e equidade do gasto.

270.Os indicadores de eficiência são definidos tendo em vista a relação entre os produtos (bens e

serviços) gerados e os custos dos insumos empregados para produzi-los, trata-se de um indicador interno, que mede o esforço do processo de transformação do insumo em produto. Os indicadores de eficácia medem o grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. Os indicadores de efetividade, por sua vez, medem o impacto da política pública, os resultados de uma intervenção em termos de efeitos sobre a população-alvo. A economicidade 'é a minimização dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade'. E, por fim, um indicador de equidade serviria para medir se a política pública leva em consideração a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado.

271.A determinação foi no sentido de que se criasse indicadores de eficiência e indicadores para avaliar os resultados alcançados com as ações do PAR. Quanto ao primeiro indicador, está claro que o que se espera é que se meça a relação entre os produtos gerados e os custos dos insumos empregados para produzi-los; quando ao indicador para avaliar os resultados alcançados, não houve especificação de qual seria: eficácia, efetividade, equidade.

272.Segundo o MEC, foi criada no Simec uma aba 'execução e monitoramento' que permitiria, a partir de 2015, o acompanhamento da eficiência e dos resultados das ações do Plano. Segundo o 'Plano de Ação Articuladas: PAR 2016-2019, manual do usuário etapa preparatória e diagnóstico' (peça 67, p. 32) 'o usuário consegue visualizar a aba de 'Execução e Acompanhamento' referente ao Ciclo do PAR anterior (2011-2014) na qual constam os Termos de Compromisso e os respectivos dados financeiros.' Ao analisar essa nova funcionalidade verificamos que ela traz as seguintes informações (peças 68 e 69):

(a) número do processo, número do documento, tipo de documento, data da vigência, valor do termo, valor empenhado, pagamento solicitado, pagamento efetivado, saldo bancário; no caso de obra, consta também um campo com a quantidade de obras.

(b) clicando em alguns *links*, são exibidos o Termo de Compromisso e os detalhes do processo, com a descrição do objeto a ser adquirido, CNPJ, razão social do município, banco, agência, conta, situação do termo de compromisso (se aprovado ou não);

(c) detalhamento das receitas vinculadas à educação e das despesas em educação em diversos exercícios.

273.Não obstante a quantidade de relevantes informações que se vê na criada aba 'execução e acompanhamento', não há geração automática de indicadores de eficiência e de resultados dos recursos do PAR.

274.Poder-se-ia tentar inferir que, a partir da leitura do valor do termo de compromisso e do valor pago, teríamos um indicador de eficiência. Neste caso teríamos que ter como dado verdadeiro que tudo que fora pago foi efetivamente realizado. Mas, mesmo neste caso, a geração do indicador não é automática. Clicando em um dos *links*, temos acesso ao objeto do PAR e às quantidades programadas. No caso das obras do PAR, há um campo a mais que já indica a quantidade de obras.

275.Um indicador de eficiência leva em consideração produtos (bens e serviços) gerados e os custos dos insumos empregados para produzi-los; um indicador de eficácia, por seu turno, mede o grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. A existência, no Simec, de dados que permitam a construção desses indicadores não significa que os indicadores existam.

276.E preciso avançar na novel 'aba' 'execução e monitoramento', criando-se campos 'objeto', quantidade (meta) prevista; quantidade (meta) executada e, tendo em vista o valor programado para cada meta e o valor que efetivamente tenha sido dispendido, gerar, automaticamente os indicadores de eficiência e de eficácia.

#### **2.4.1.4. Evidências**

277.'Plano de Ação Articuladas: PAR 2016-2019, manual do usuário etapa preparatória e diagnóstico' (peça 67, p. 32). Telas do Simec (peças 68 e 69).

#### 2.4.1.5. Comentários do gestor

278. O MEC, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão não manifestaram, nesta etapa processual, quaisquer comentários ou objeções ao exame de mérito realizado no relatório preliminar de monitoramento. Por esse motivo, mantemos, na íntegra, o teor do relatório preliminar.

#### 2.4.1.6. Conclusão

279. Não obstante a existência de dados no Simec que possibilitem a construção de indicadores de eficiência e eficácia, os mesmos ainda não foram criados, motivo pelo qual **consideramos a recomendação como não implementada**.

280. Por oportuno, registramos que a criação de indicadores de eficiência e eficácia no PAR contribui para o cumprimento da estratégia 7.5. e 7.16 do PNE, quais sejam:

7.5) formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;

7.16) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática;

#### 2.4.1.7. Proposta de encaminhamento

281. Considerar a recomendação como **não implementada**. Tendo em vista a relevância da criação, pelo menos, dos indicadores de eficiência e eficácia, somos por reiterar a recomendação ao MEC, deixando claro que, não obstante os avanços no Simec/PAR com a criação do campo 'execução e acompanhamento', é necessário se crie efetivamente indicador de eficiência e indicador de eficácia para a aplicação dos recursos do PAR.

2.4.2. Implantação das etapas de monitoramento e avaliação no PAR (deliberação 9.5.2).

282. Recomendação ao MEC, proferida no Acórdão 618/2014 – Plenário.

9.5.2. crie, no PAR, a possibilidade de registro das etapas de monitoramento e avaliação das ações para a consecução do Plano;

#### 2.4.2.1. Situação que levou à proposição da deliberação

283. A mesma narrada no item anterior.

#### 2.4.2.2. Providências adotadas

284. No mesmo ofício citado no subitem (2.4.1.2), o MEC informa que para propiciar a efetividade e eficiência na capacidade de execução e acompanhamento ações do PAR foi implementada no Simec a ferramenta denominada 'execução e acompanhamento'. Essa nova ferramenta, a partir de 2014, possibilita o acompanhamento da execução financeira, e as etapas de monitoramento e avaliação, relativa aos Termos de Compromissos foram favorecidas com uma série de registro como: data da vigência, valor do termo, valor empenhado, pagamento solicitado, pagamento efetiva, dados bancários da conta credora, saldo bancário. O MEC informa ainda que uma vez constatado procedimento irregulares, e realizado acompanhamento *in loco*. (peça 41, p. 5).

#### 2.4.2.3. Análise:

285. Conforme analisado no item anterior, a nova funcionalidade criada pelo MEC atende à recomendação em análise.

#### 2.4.2.4. Evidências:

286. PAR 2016-2019, manual do usuário etapa preparatória e diagnóstico (peças 67); telas do Simec

(peça 68 e 69).

#### **2.4.2.5. Comentários do gestor**

287.O MEC, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão não manifestaram, nesta etapa processual, quaisquer comentários ou objeções ao exame de mérito realizado no relatório preliminar de monitoramento. Por esse motivo, mantemos, na íntegra, o teor do relatório preliminar.

#### **2.4.2.6. Conclusão:**

288.Considerar a recomendação como **implementada**.

289.Por oportuno, registramos que a implantação da ferramenta denominada ‘execução e acompanhamento’ das ações do PAR contribui para o cumprimento da estratégia 7.5. e 7.16 do PNE, quais sejam:

7.5) formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;

7.16) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática;

#### **2.4.2.7. Proposta de encaminhamento:**

290.Considerar a **recomendação implementada**.

#### **2.4.3. Correlação entre o PARE e o PDDE Interativo (deliberação 9.5.3)**

291.Recomendação ao MEC proferida no Acórdão 618/2014 – Plenário.

9.5.3. possibilite correlacionar, sempre que possível, as ações do PAR com as do PDE Interativo;

#### **2.4.3.1. Situação que levou à proposição da deliberação**

292.Conforme consta no relatório de auditoria (peça 13, p. 33), o MEC lançou o programa PDE Escola com o intuito de apoiar as escolas com baixo rendimento no Ideb. Foi desenvolvido uma plataforma informatizada para assistir a gestão dessas escolas denominada PDE Interativo, que pode ser utilizada por qualquer escola pública. Não obstante a utilidade da ferramenta, a equipe de auditoria observou que ‘falta um referencial comum de integração entre o PDE interativo (planejamento da escola) e o PAR (formulado a partir de diagnóstico conduzido pela secretaria de educação para o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação)’.

#### **2.4.3.2. Providências adotadas**

293.Na mesmo ofício citado no subitem 2.4.1.2, o MEC informa que o PAR e o PDDE Interativo possuem objetivos e escopos diferentes. O primeiro trata das necessidades gerais das redes e se destina a uma suplementação mais robusta de recursos, o segundo é uma ferramenta para o planejamento da escola para a escola, ‘que pode ser contemplada com recursos para pequenas necessidades imediatas ou para ações específicas de melhoria pedagógica e física.’ (peça 41, p.7).

294.Não obstante, o MEC entende ser possível uma interação entre os dois sistemas. As informações do PDDE Interativo poderiam alimentar o PAR. Já estariam sendo realizadas tratativas neste sentido: ‘O objetivo central é o de subsidiar dirigentes municipais/estaduais, no momento da elaboração do PAR, com informações relevantes declaradas pelas suas respectivas escolas na dimensão de infraestrutura do diagnóstico PDDE, para fins de tomada de decisão mais qualificada e, portanto, com maior tendência a produzir transformações na rede de ensino.’ (peça 41, p. 7)

295.Quanto ao prazo de implementação da funcionalidade, esclarece o MEC que ‘o diagnóstico do

PDDE será aberto para as escolas em agosto de 2015. Quando o próximo ciclo do PAR for aberto, as informações atualizadas do PDDE serão disponibilizadas para cada uma das redes.’ (peça 41, p. 7).

#### 2.4.3.3. Análise

296. Primeiramente cumpre-nos registrar que, conforme consta no sítio <http://pdeescola.mec.gov.br/index.php>, ‘PDE Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola é um programa de apoio à gestão escolar baseado no planejamento participativo e seu objetivo é auxiliar as escolas públicas a melhorar a sua gestão.’ Consta ainda no citado sítio que, ‘[...] em 2012, a metodologia do PDE Escola foi disponibilizada para todas as escolas através do PDE Interativo. A partir de 2014, o sistema foi denominado PDDE INTERATIVO, para melhor identificação com os programas que transferem recursos via PDDE.’

297. Segundo informa o MEC a interação possível entre PAR e PDDE Interativo é no sentido de que os dados lançados neste subsidie a elaboração daquele. O PAR possui uma etapa que é a elaboração do diagnóstico das necessidades municipais e, neste momento, os dados lançados no PDDE interativo poderia servir de subsídio para a elaboração do PAR.

298. Conforme consta no ‘Plano de Ação Articuladas: PAR 2016-2019, manual do usuário etapa preparatória e diagnóstico’ (peça 67, p. 43-44) que orienta a implementação do Simec / PAR, no item que trata do diagnóstico,

‘Em apoio ao preenchimento do Diagnóstico da Dimensão 4 – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos – foi disponibilizado um quadro informativo das condições de uso das dependências escolares trazidos diretamente do Censo Escolar e do PDDE Interativo, referentes SOMENTE às escolas que responderam a esses instrumentos. Aborda, assim, itens relacionados à estrutura física da escola, ou seja, as instalações (dependências), tais como banheiros, cozinhas, salas, refeitórios, bibliotecas etc.’

299. O quadro informativo serve para identificar as condições das instalações da rede (se existe ou não existe, se a sua falta prejudica ou não o Projeto Político Pedagógico da escola, se é adequada, se obedece quesito de acessibilidade).

Esses são os tipos de situação encontrados no filtro de pesquisa chamado ‘Situação’, que é um dos 3 filtros disponíveis.

Há dois outros filtros de pesquisa. Um, chamado ‘Escolas’, que lista todas as escolas municipais da rede que preencheram o PDDE Interativo, no caso dos municípios, ou lista de todas as escolas estaduais/distritais da rede que preencheram o PDDE Interativo, no caso de estados e Distrito Federal. O outro filtro, chamado ‘Instalação’, lista os 31 tipos de instalações perguntados no Censo Escolar e detalhados no PDDE Interativo.

Caso seja selecionada a opção ‘Todas’ em cada um dos 3 filtros, o resultado da pesquisa apresentará os dados agregados de todas as escolas da rede que preencheram o PDDE Interativo.

A partir dessas informações e dos filtros de pesquisa disponíveis, é possível ter um panorama de quais são as instalações existentes ou não na rede, e se a falta delas prejudica o Projeto Político-Pedagógico (PPP) da escola. Também é possível identificar quais instalações estão adequadas ou não às necessidades da escola, seja em quantidade, seja em conservação. Além disso, saber se essas instalações são acessíveis às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

As possibilidades de pesquisa são inúmeras para poder auxiliar o gestor local na análise, planejamento, priorização e implementação de políticas públicas voltadas à melhoria das atividades didático-pedagógicas, de modo a aprimorar o processo ensino/aprendizagem em sua rede.

#### 2.4.3.4. Evidências

300. ‘Plano de Ação Articuladas: PAR 2016-2019, manual do usuário etapa preparatória e diagnóstico’ (peça 67).

#### 2.4.3.5. Comentários do gestor

301.O MEC, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão não manifestaram, nesta etapa processual, quaisquer comentários ou objeções ao exame de mérito realizado no relatório preliminar de monitoramento. Por esse motivo, mantemos, na íntegra, o teor do relatório preliminar.

#### **2.4.3.6. Conclusão**

302.Recomendação **implementada**, tendo em vista a disponibilização dos relatórios, via Simec / PAR, possibilitando que os dados gerados pelo PDDE Interativo sejam utilizados na elaboração do PAR.

303.Por oportuno, registramos que essa nova ferramenta no PDDE Interativo contribui para o cumprimento da estratégia 7.5. e 7.16 do PNE, quais sejam:

7.5) formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;

7.16) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática;

#### **2.4.3.7. Proposta de encaminhamento**

304.Considerar implementada a recomendação.

#### **2.4.4. PDDE Interativo – novas funcionalidades (deliberação 9.5.4)**

305.Recomendação ao MEC proferida no Acórdão 618/2014 – Plenário.

9.5.4. no processo de evolução do PDE Interativo, implemente ferramentas que possibilitem:

9.5.4.1. a obtenção de plano de ação composto pelo conjunto de medidas a serem implantadas, com suas descrições, metas, prazos, orçamentos, responsáveis e os programas a que se vinculam, sejam de responsabilidade das esferas federal ou estadual, dotando o gestor e a comunidade escolar de um documento orientador das ações executivas e viabilizador de controle social;

9.5.4.2. o registro da avaliação e do monitoramento das ações do plano de ação da escola;

9.5.4.3. o apoio à atividade de supervisão escolar;

9.5.4.4. desenvolva mecanismos que permitam maior equidade na distribuição dos recursos transferidos voluntariamente pela União;

#### **2.4.4.1. Situação que levou à proposição da deliberação**

306.Verificou-se que o PDE interativo não contemplava todos os programas do MEC voltados para as escolas e que '[...] não trabalha com o conceito de plano integrado de ação da escola, composto pelo conjunto de medidas a serem implantadas, com suas descrições, metas, prazos, orçamentos, responsáveis e os programas a que se vinculam, sejam de responsabilidade das esferas federal ou estadual.' e que, '[...] com esse raciocínio, o gestor e a comunidade escolar teriam em mãos um documento orientador das ações executivas e viabilizador de controle social.'. (peça 13, p. 33).

307.Ademais, constatou-se, no âmbito dos achados dos tribunais de contas que participaram da auditoria coordenada, que '[...] uma das causas da deficiência do planejamento anual das escolas é 'a existência de instrumentos diversos a serem elaborados e coordenados pela UE (planos setoriais, projetos diversos, PDE Interativo, planos de aplicação de recursos federais, planos de ação, planos de aula), gerando sobrecarga aos gestores' (peça 13, p. 33).

308.Por fim, a equipe de auditoria constatou que o PDE interativo não fornecia uma visão completa das quatro etapas (planejamento, execução, monitoramento e avaliação) do plano escolar; e que

poderia também evoluir para possibilitar uma visão consolidada de várias escolas de modo a apoiar o papel do gestor escolar.

#### 2.4.4.2. Providências adotadas

309. Na mesmo ofício citado no subitem 2.4.1.2, o MEC informa que:

(a) quanto ao subitem 9.5.4.1, o PDE Escola é uma ferramenta complexa na qual a comunidade já aponta objetivos, metas, estratégias e ações que contribuam para solução de problemas identificados, vinculando, para cada estratégia, ações a serem realizadas, prazos, responsáveis etc. 'Uma evolução que vem sendo implementada é a integração dos planos de outras ações vinculadas ao PDDE, de forma que as escolas possam fazer uma análise mais global de seus problemas e um planejamento mais completo de ações com vistas a supera-los. A gestão da escola será facilitada e possíveis sobreposições serão dirimidas.' (peça 41, p. 9);

(b) quanto ao subitem 9.5.4.2, 'o PDDE Interativo oferece possibilidades de monitoramento a partir do acompanhamento da execução do plano. Tal ferramenta será ajustada para atender às evoluções previstas para o plano integrado.' (peça 41, p. 9);

(c) quanto ao subitem 9.5.4.3, o PDDE Interativo é um valioso instrumento de apoio à supervisão escolar, 'diversos aspectos da realidade atual da escola que impactam no plano político-pedagógico — taxas, indicadores, práticas pedagógicas, infraestrutura e outros — estão contemplados na fase de diagnóstico do PDDE Interativo.' (peça 41, p. 9);

(d) quanto ao subitem 9.5.4.4, o PDDE permite que qualquer escola realize o planejamento voltados para a melhorias de sua infraestrutura física e pedagógica,

[...] entretanto, para recebimento de recursos federais, existem critérios para cada ação vinculada ao PDDE, de forma a priorizar as escolas que mais necessitem de ações específicas. Além disso, todas as ações apontadas como necessárias pela escola devem estar vinculadas a algum problema identificado e priorizado na fase do diagnóstico. O plano integrado contribuirá para a desconcentração de recursos entre as escolas, abrindo a possibilidade de que mais escolas acessem as ações e evitando que um mesmo problema seja atendido por recursos de mais de um programa. [...] (peça 41, p. 9)

#### 2.4.4.3. Análise:

310. Segundo o manual de orientações do PDDE Interativo de 2015 (peça 70, p. 7-13), o planejamento da escola passa primeiro pela elaboração de um diagnóstico onde são analisadas seis dimensões: 1ª. indicadores e taxas (matricula, Ideb, taxa de rendimento, prova brasil, Enem); 2ª. distorção e aproveitamento (distorção idade-série, aproveitamento escolar, áreas de conhecimento); 3ª. ensino e aprendizagem (planejamento pedagógico, tempo de aprendizagem, práticas pedagógicas); 4ª. gestão; 5ª. comunidade escolar (educandos, docentes, demais profissionais, pais e comunidade, conselho escolar); 6ª. infraestrutura (instalações, equipamentos). Por último é gerando uma síntese do diagnóstico. 'Os problemas listados na Síntese do Diagnóstico serão levados ao Plano Integrado para que a escola possa lista-los em ordem de prioridade de enfrentamento e resolução, para os quais deverá levar em consideração alguns fatores como a relevância e a abrangência do problema; a capacidade técnica e financeira da escola de implementar ações para enfrentá-los.'

311. As recomendações ora monitoradas foram proferidas levando-se em consideração a estrutura do PDE Interativo em 2013, que, inclusive, já teve sua denominação alterada, a partir de 2014, para PDDE Interativo, passando por diversas transformações desde então.

312. Quanto ao subitem 9.5.4.1, verifica na cópia de um plano de ação referente ao exercício de 2014 (peça 72) que o plano de ação parte dos problemas identificados na síntese do diagnóstico das seis dimensões. Para cada problema, estabelece-se uma estratégia, objetivo, meta, o agente público responsável, a ação, a quantidade, o objeto, o detalhamento, o período, os recursos, e os bens e serviços.

313. Não é possível verificar, no plano de ação (peça 72), os programas (estadual, federal, municipal) aos quais as ações estariam vinculadas. No entanto, conforme afirmou o MEC, o PDE Interativo

ainda está em aperfeiçoamento, inclusive a implementação do chamado plano integrado. Assim, quanto a este ponto, considerando que a recomendação foi apenas parcialmente cumprida, somos pela continuidade do monitoramento.

314.Quanto ao subitem 9.5.4.2, conforme cópia da tela extraída do PDDE Interativo, referente ao exercício de 2014, já naquele ano verifica-se o campo 'monitoramento' (peça 71, p. 5), onde é possível monitorar o cumprimento do plano de ação. Assim, quanto a este subitem, a recomendação foi implementada.

315.Quanto ao 9.5.4.3., o PDDE Interativo, a partir de seis dimensões, identifica os principais problemas da escola que são tratados em um plano de ação (e a partir de 2015, plano integrado) que é monitorado no próprio sistema. Se bem alimentado o PDDE Interativo, a partir das alterações implementadas, poderá se constituir numa efetiva ferramenta de apoio à supervisão escolar. Assim, quanto a este subitem, a recomendação foi implementada.

316.Quanto ao item 9.5.4.4., apesar de termos acesso ao sistema, ainda não estava disponível o plano interativo, para que pudéssemos ver em que medida ele realmente poderá contribuir para subsidiar o MEC como mecanismo que contribua para uma maior equidade na distribuição das transferências voluntárias. Assim, quanto a este subitem, temos que a recomendação ainda está em implementação, motivo pelo qual deve ser dado seguimento ao monitoramento.

#### **2.4.4.4. Evidências**

317.Manual de orientação para o preenchimento do sistema PDDE-Interativo (peça 70); telas do PDDE Interativo 2015/2016 (peça 71).

#### **2.4.4.5. Comentários do gestor**

318.O MEC, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão não manifestaram, nesta etapa processual, quaisquer comentários ou objeções ao exame de mérito realizado no relatório preliminar de monitoramento. Por esse motivo, mantemos, na íntegra, o teor do relatório preliminar.

#### **2.4.4.6. Conclusão**

319.As novas funcionalidades do PDDE Interativo, permitem **concluir pela implementação** das recomendações de subitens 9.5.4.2 e 9.5.4.3; no entanto, tendo em vista o estágio de maturidade desse novo sistema, ainda devem continuar sendo monitoradas as recomendações de subitens 9.5.4.1 e 9.5.4.4, uma vez que ainda estão **em implementação**.

320.Por oportuno, registramos que essas novas funcionalidades contribuem para o cumprimento da estratégia 7.5. e 7.16 do PNE, quais sejam:

7.5) formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;

7.16) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática;

#### **2.4.4.7. Proposta de encaminhamento**

321.Considerar **implementadas as recomendações** dos subitens 9.5.4.2 e 9.5.4.3 e **em implementação** as recomendações 9.5.4.1 e 9.5.4.4.

### **2.5. Recomendação à Controladoria-Geral da União**

2.5.1. Ação articulada entre os órgãos de controle interno federal, estaduais e municipais (deliberação 9.4)

322.Recomendação proferida no Acórdão 618/2014 – Plenário.

9.4. recomendar à Controladoria-Geral da União que, em colaboração com os órgãos de controle interno dos estados, do Distrito Federal e dos municípios avalie, de forma coordenada, a implementação dos programas na área do ensino médio;

#### **2.5.1.1. Situação que levou à proposição da de liberação**

323.Verificou-se, conforme relatório de auditoria (peça 13, p. 57) que haveria risco do não cumprimento da meta 3 do Plano Nacional de Educação (PNE) – universalizar até 2016 o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência do PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%. A análise foi feita tendo como base o Projeto de Lei do PNE. Por isso uma necessidade de ação conjunta dos órgãos de controle interno dos entes federados.

324.O Relator, por sua vez, após se debruçar sobre os diversos problemas envolvendo professores, gestão, financiamento e a avaliação do ensino médio, deixou consignado em seu voto que:

‘[...] avaliar o impacto das ações propostas e a capacidade do setor público de implementar os programas na área da educação, por meio de ações efetivas e decisivas, é uma das principais contribuições que o controle interno do Poder Executivo, realizado pela Controladoria-Geral da União e pelos órgãos de controle interno dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de forma coordenada e coerente mediante eficiente governança federativa, pode oferecer em benefício da sociedade brasileira na área da educação.’ (peça 14, p. 5).

#### **2.5.1.2. Providências adotadas**

325.Em 9/6/2015, por meio do ofício 333/2015-TCU SecexEducação (peça 32), foi realizada diligência à Controladoria-Geral da União (CGU) a fim de verificar o cumprimento da recomendação. A CGU tomou ciência em 19/6/2015, conforme aviso de recebimento na peça 36, solicitando prorrogação de prazo para atendimento da diligência, conforme Ofício 20796/2015/DSEDU II/DS/SFC/CGU-PR (peça 48), concedido conforme peça 48, e, em 17/7/2015, veio aos autos, conforme Ofício nº 29637/2015/DSEDU II/DS/SFC/CGU-PR (peça 51), nos informando que:

(a) como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, realiza suas fiscalizações valendo-se dos seguintes mecanismos: avaliação e execução de programas de governo; fiscalização a partir de sorteio públicos, investigação e apuração de denúncias e avaliação dos recursos de gestão;

(b) para seleção dos objetos de auditoria existe uma sistemática de hierarquização e priorização de políticas públicas;

(c) nos últimos exercícios foram priorizados diversos trabalhos voltados para a avaliação de políticas de educação básica;

(d) os servidores ou setores responsáveis e as datas e/ou prazos para implementação das fiscalizações podem ser obtidas nos relatórios de avaliações.

#### **2.5.1.3. Análise**

326.Da sistemática narrada pela CGU, verifica-se que ainda não é da rotina de trabalho daquele órgão a realização de trabalho em conjunto com os órgãos de controle interno dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios.

327.Também não houve, na reposta encaminhada, nenhuma sinalização no sentido de incorporar a recomendação ora monitorada na sua sistemática de fiscalização e auditorias.

328.É preciso registrar que, com a promulgação do PNE, Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, a necessidade de ação coordenada entre os entes federados se torna cogente. Segundo o art. 7º do PNE, ‘a União, os Estado, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objetivas deste Plano’. O PNE prevê ainda, em seu art. 11, a necessidade de um ‘Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado

pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.’

329. Até a conclusão deste trabalho, tramitava na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 413/2014, que visa estabelecer ‘normas da cooperação federativa entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e entre os Estados e os Municípios, para garantia dos meios de acesso à educação pública básica e superior regida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.’ Este projeto de lei prevê também a instituição do ‘Sistema Nacional de Educação, expressão do esforço organizado, autônomo e permanente do estado e da sociedade brasileira compreende o Sistema Federal, os Sistemas Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios constituídos em lei dos respectivos entes federados.’

330. Assim, mostra-se ainda mais atual a preocupação do Exmo. Ministro Relator em recomendar à Controladoria-Geral da União que se empenhe em realizar auditorias coordenadas junto aos órgãos de controle interno estaduais, municipais e do Distrito Federal, no âmbito da educação.

331. Neste sentido, principalmente à luz dos arts. 7º e 11º, da Lei 13.005/2014, somos por reiterar a recomendação, mas, tendo em vista a edição da Lei 13.341, de 29 de setembro de 2016, proporemos que a recomendação seja dirigida ao recém-criado Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União.

#### **2.5.1.4. Evidências:**

332. Ofício nº 29637/2015/DSEDU II/DS/SFC/CGU-PR (peça 51).

#### **2.5.1.5. Comentários do gestor**

333. Conforme consta na peça 112, o gestor passou a sinalizar para a possibilidade de realização de ações conjuntas com órgãos de controle interno estaduais, municipais e do Distrito Federal.

#### **2.5.1.6. Conclusão:**

334. **Recomendação não implementada.** No entanto, tendo em vista os arts. 7º e 11 da Lei 13.005/2014, que preconizam uma interação entre os entes federados, como condição necessária para implementação das estratégias do Plano Nacional de Educação, somos pela reiteração da recomendação.

#### **2.5.1.7. Proposta de encaminhamento**

335. Considerar como **não implementada** a recomendação ora monitorada.

336. **Recomendar ao** Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União que, tendo em vista o disposto nos arts. 7º e 11 da Lei 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014-2024, que, em colaboração com os órgãos de controle interno dos estados, do Distrito Federal e dos municípios avalie, de forma coordenada a implementação dos programas na área do ensino médio, tendo em vista as estratégias fixadas no PNE.

### **2.6. Recomendação à Secretaria de Orçamento Federal**

2.6.1. Alocação da despesa com educação por etapa de ensino (deliberação 9.6)

337. Item 9.6 do Acórdão 618/2014 – Plenário:

[...] recomendar à Secretaria de Orçamento Federal que altere o título da subfunção 368 - Educação Básica e oriente as unidades gestoras no sentido de que essa subfunção apenas deva ser utilizada para classificar despesas que não se limitam a única etapa ou modalidade de ensino e que, como regra, as despesas devem ser classificadas nas subfunções relacionadas a cada etapa/modalidade de ensino

#### **2.6.1.1. Situação que levou à proposição da deliberação**

338. Conforme consignado no relatório de auditoria, a subfunção 368 – Educação Básica, que teria sido criada pela Portaria SOF 54, de 4/7/2011, estaria acarretando dificuldades em termos de

transparência da execução das despesas da educação, dificultando as apurações por parte do Inep e do FNDE, referente aos investimentos por etapa de ensino (infantil, fundamental e médio (peça 13, p. 44)

### **2.6.1.2. Providências adotadas**

339.A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) foi notificada da deliberação conforme ofício 279/2014-TCU/SecexEduc, de 29/4/2014 (peça 22), dele tomando ciência em 8/5/2014 (peça 21) e trazendo aos autos, em 16/6/2014, as seguintes informações (peça 25):

(a) a criação da referida subfunção se deu por solicitação do MEC em 2011 (peça 25, p. 4), ‘com o objetivo de adequar a programação orçamentária do MEC às novas estratégias de atuação presentes no PNE para o decênio 2011-2020 e no PDE, bem como à estrutura do novo PPA, com apenas um programa destina à atenção básica, realizou-se processo de aglutinação de ações orçamentárias’;

(b) a subfunção 368 – Educação Básica serve para aglutinar ações que contemplam mais de uma etapa da educação básica, como por exemplo, ‘00C0 Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica’; ‘0969 Apoio ao Transporte Escola na Educação Básica’; ‘20RM Exames e Avaliação da Educação Básica’;

(c) ‘por outro lado as ações cujas finalidade são específicas de uma das etapas da Educação Básica permaneceram com sua respectiva subfunção.’;

(d) assim entende que não seria necessário alterar o título da subfunção;

(e) quanto à recomendação para que oriente as unidades gestoras no sentido de que a subfunção 368 – Educação Básica deva ser utilizada apenas para classificar despesas que não se limitam a uma única etapa ou modalidade de ensino, esclarece que ‘é do conhecimento do MEC a finalidade específica dessa subfunção. De qualquer forma, além de aquele Ministério ter recebido cópia do Acórdão, receberá também cópia da presente Nota que reforça tal recomendação.’

### **2.6.1.3. Análise**

340.Mesmo aquelas despesas que dizem respeito à educação básica como um todo, conforme exemplificado acima, são passíveis de rateio pelas etapas da Educação Básica, podendo-se utilizar, por exemplo, como critério, o número de matrícula na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio, conforme, inclusive, restou consignado no relatório de auditoria (peça 13, p.44): ‘No preenchimento dos dados do Siope, os gestores aparentemente rateiam as despesas no intuito de alocá-las nas etapas de ensino referentes à educação básica (infantil, fundamental e médio), segundo o número de matrículas em cada etapa.’

341.A recomendação, contudo foi no sentido de se alterar o título da Subfunção 368 – Educação Básica e orientar que as unidades gestoras classifiquem as despesas com a educação na Subfunção adequada. A intenção é a de que, ao se mudar o título da Subfunção 368 e se expedir orientações às unidades gestoras para utilização das subfunções adequadas, se permitiria uma melhor alocação dos recursos e uma melhor mensuração dos custos com cada etapa do ensino.

342.Quanto ao título da Subfunção em questão, conforme estudos apresentados pela SOF, ela procurou manter a denominação consagrada na Constituição e nas normas infraconstitucionais. Neste caso, verifica-se que há espaço para um juízo de discricionariedade do gestor para delimitar a melhor nomenclatura.

343.Há de se observar, também, que, conforme consta na Portaria nº 42/1999 do então Ministério de Estado do Orçamento e Gestão, existem subfunções para as diversas etapas e modalidades de ensino: 361 - Ensino Fundamental; 362 - Ensino Médio; 363 - Ensino Profissional; 364 - Ensino Superior; 365 - Educação Infantil; 366 - Educação de Jovens e Adultos; 367 - Educação Especial.

344.O ponto central aqui é o fato de se fazer a alocação da despesa na Subfunção adequada. Por isso a recomendação também foi no sentido de que a SOF orientasse as unidades gestoras para a utilização das subfunções adequadas. No entanto, conforme se vê na resposta enviada pela SOF, sua orientação se limitou ao Ministério da Educação.

345. Observa-se que as funções e subfunções criadas pela SOF, conforme dispõe os arts. 3º e 6º da Portaria 42/1999, devem ser observadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

346. A referida portaria foi editada tendo por base o art. 113 da Lei 4.320/1964, que estabelece que 'para fiel e uniforme aplicação das presentes normas, o Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda atenderá a consultas, coligirá elementos, promoverá o intercâmbio de dados informativos, **expedirá recomendações técnicas**, quando solicitadas, e atualizará sempre que julgar conveniente, os anexos que integram a presente lei.' Nos termos do art. 14, XIV, da Lei 9.649/1998, compete ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a **formulação do planejamento estratégico nacional**.

347. Ao criar funções e subfunções, o Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão está no exercício de sua competência de formulador do planejamento estratégico nacional, devendo, portanto, expedir, quando necessário, recomendações técnicas para todos aqueles que estão obrigados a observar suas normas. Não obstante, foi expedida orientação quanto à correta utilização da subfunção somente para o MEC.

#### 2.6.1.4. Evidências

348. Ofício nº 15/SOF/MP de 16 de junho de 2014 (peça 25).

#### 2.6.1.5. Comentários do gestor

349. Em seus comentários (peça 112), a SOF reafirma que não detém competência para emissão de orientações técnicas aos demais entes federados, mas que envidará esforço para dar amplo conhecimento quanto à correta utilização da subfunção 368 – Educação Básica.

#### 2.6.1.6. Conclusão

350. Quanto à parte da recomendação que sugere a alteração do nome da Subfunção 368 – Educação Básica, não mais se aplica, considerando os esclarecimentos prestados pela SOF; quanto à parte da recomendação para que a SOF 'oriente as unidades gestoras no sentido de que essa subfunção apenas deva ser utilizada para classificar despesas que não se limitam a única etapa ou modalidade de ensino e que, como regra, as despesas devem ser classificadas nas subfunções relacionadas a cada etapa/modalidade de ensino', foi **parcialmente cumprida**, uma vez que foi expedida orientação somente para o MEC.

351. Considerando, contudo, que o dever de expedir tal orientação é uma obrigação legal para o Ministério do Planejamento, somos pela conversão desta segunda parte da recomendação em determinação, acrescentando ainda que a alocação na Subfunção 368 só se faça ante a impossibilidade de rateio da despesa entre as diversas etapas/modalidades do ensino.

352. Por oportuno registramos que o lançamento da despesa na Subfunção correta contribui para o cumprimento da estratégia 20.4 do PNE, qual seja:

[...] fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios.

#### 2.6.1.7. Proposta de encaminhamento

353. **Tornar sem efeito** a primeira parte da deliberação assente no do item 9.6 do Acórdão 618/2014 – Plenário, que recomendava a alteração da denominação da Subfunção 368 – Educação Básica.

354. **Determinar** à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que, com base no art. 113 da Lei 4.320/1964 c/c art. 14, XIV, da Lei 9.649/1998 e arts. 3º e 6º da Portaria MOG nº 42/1999, no prazo de 60 dias, oriente os entes federados

no sentido de que a Subfunção 368 – Educação Básica apenas deva ser utilizada para classificar despesas que, primeiro, não se limitam a uma única etapa ou modalidade de ensino e, segundo, não seja possível o rateio da despesa entre etapas ou modalidades; como regra, as despesas devem ser classificadas nas subfunções relacionadas a cada etapa/modalidade de ensino.

### 3. META 3 DO PNE

355. Quando da execução da auditoria coordenada cujas deliberações estão sendo monitoradas neste trabalho, ainda tramitava no Congresso Nacional o Projeto de Lei 8.035/2010, que estabelecia o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, em cumprimento ao art. 214 da Constituição.

356. Como, naquele momento, o citado projeto de lei já havia tramitado pela Câmara dos Deputados e estava em discussão no Senado Federal, e, tendo em conta que o PNE 2001-2011 já não estava mais vigente, o Projeto de Lei 8.035/2010 serviu de parâmetro, dentro da avaliação dos trabalhos daquela auditoria.

357. O Projeto de Lei 8.035/2010 deveria ter sido convertido em lei e entrado em vigor em 2011, no entanto, somente foi aprovado pelo Congresso Nacional em junho de 2014 e sancionada sem vetos pela Presidência da República em 25/6/2014, transformando-se, assim, em PNE 2014-2024, através da promulgação da Lei 13.005/2014.

358. O PNE 2014-2024 apresenta 20 metas e 254 estratégias, tendo alcance nacional, criando obrigações para União, estados, municípios e Distrito Federal, sendo necessária, para o atingimento das metas e estratégias do plano, uma perfeita organização do sistema de colaboração entre os entes federados. Portanto, um dos maiores desafios para implementação do PNE é a articulação entre os entes federados.

359. Várias das deliberações ora monitoradas têm impacto direto em algumas dessas estratégias. Essa correlação está sendo considerada nas propostas de encaminhamento de cada uma das deliberações. No anexo I a esta instrução está detalhada a referida correlação.

360. A meta 3, por seu turno, traz 14 estratégias:

**Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).** (destacamos)

3.1) institucionalizar programa nacional de renovação do ensino médio, a fim de incentivar práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares estruturadas pela relação entre teoria e prática, por meio de currículos escolares que organizem, de maneira flexível e diversificada, conteúdos obrigatórios e eletivos articulados em dimensões como ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte, garantindo-se a aquisição de equipamentos e laboratórios, a produção de material didático específico, a formação continuada de professores e a articulação com instituições acadêmicas, esportivas e culturais;

3.2) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao Conselho Nacional de Educação - CNE, até o 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) de ensino médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum;

3.3) pactuar entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do art. 7º desta Lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino médio;

3.4) garantir a fruição de bens e espaços culturais, de forma regular, bem como a ampliação da prática desportiva, integrada ao currículo escolar;

3.5) manter e ampliar programas e ações de correção de fluxo do ensino fundamental, por meio do acompanhamento individualizado do (a) aluno (a) com rendimento escolar defasado e pela adoção de práticas como aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação e progressão parcial, de forma a reposicioná-lo no ciclo escolar de maneira compatível com sua idade;

- 3.6) universalizar o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, fundamentado em matriz de referência do conteúdo curricular do ensino médio e em técnicas estatísticas e psicométricas que permitam comparabilidade de resultados, articulando-o com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB, e promover sua utilização como instrumento de avaliação sistêmica, para subsidiar políticas públicas para a educação básica, de avaliação certificadora, possibilitando aferição de conhecimentos e habilidades adquiridos dentro e fora da escola, e de avaliação classificatória, como critério de acesso à educação superior;
- 3.7) fomentar a expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência;
- 3.8) estruturar e fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência dos e das jovens beneficiários (as) de programas de transferência de renda, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar e à interação com o coletivo, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude;
- 3.9) promover a busca ativa da população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude;
- 3.10) fomentar programas de educação e de cultura para a população urbana e do campo de jovens, na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, e de adultos, com qualificação social e profissional para aqueles que estejam fora da escola e com defasagem no fluxo escolar;
- 3.11) redimensionar a oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de ensino médio, de forma a atender a toda a demanda, de acordo com as necessidades específicas dos (as) alunos (as);
- 3.12) desenvolver formas alternativas de oferta do ensino médio, garantida a qualidade, para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante;
- 3.13) implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito ou quaisquer formas de discriminação, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão;
- 3.14) estimular a participação dos adolescentes nos cursos das áreas tecnológicas e científicas.

361. Neste capítulo, são examinados não só os aspectos relativos ao cumprimento da Meta 3, mas, também, os aspectos ligados aos artigos 7º a 11 da Lei 13.005/2014 (PNE). Esses artigos cuidam dos arranjos institucionais necessários à implementação não só da Meta 3, mas, em maior ou menor medida, de todas as metas do PNE.

362. Para análise da Meta 3, foi realizado um corte levando em conta, principalmente, a abordagem das estratégias ligadas aos aspectos relacionados ao acesso, atendimento, permanência dos jovens nas escolas e rendimento (do aluno ou escolar). Esses temas estão refletidos nas Estratégias 3.5, 3.7, 3.8, 3.9, 3.11 e 3.13.

363. A análise foi focada nos aspectos de governança, tendo por base a seguinte questão: os órgãos estaduais e federais responsáveis pela condução da política de educação dispõem de estruturas e adotam boas práticas de governança que dão suporte ao alcance das metas e à implementação de estratégias previstas no PNE e no respectivo plano estadual ou municipal de educação no que tange ao ensino médio?

364. Para responder a essa questão, foi adotado o seguinte procedimento:

- (a) aplicação de questionário eletrônico ao Ministério da Educação e às Secretarias Estaduais de Educação, abordando os seguintes aspectos que guardam correlação com estratégias do PNE: (1) alcance da meta de atendimento escolar à população de 15 a 17 anos (acesso e dimensionamento da oferta de vagas) (meta 3 e estratégia 3.11); (2) evasão, abandono e busca ativa (estratégias 3.9 e 3.13); (3) acompanhamento escolar do aluno (estratégias 3.5 e 3.8); (4) políticas de atendimento a escolas com piores indicadores de rendimento e (estratégias 7.9 e 7.19); (5) arranjos institucionais previstos

no art. 7º a 11 da Lei 13.005/2014, necessários ao cumprimento do PNE.

(b) requisição de informações ao MEC quanto aos órgãos e entidades responsáveis pela implementação da Meta 3 do PNE em âmbito federal.

365. Os questionários foram respondidos por 23 dos 26 estados da federação, pelo Distrito Federal e pelo MEC. Somente não obtivemos resposta dos estados de Alagoas, Amazonas e Maranhão.

3.1. Aderência entre as metas e estratégias do PNE e dos planos estaduais de educação

366. O PNE não é um plano exclusivamente da União. Trata-se de um plano nacional, e, para que suas metas sejam atingidas, deve contar com a participação dos demais entes. Por isso, o art. 8º da Lei 13.005/2014 (PNE) determinou que, no prazo de 1 ano, contado da publicação do PNE, os estados, o Distrito Federal e os municípios elaborassem seus correspondentes planos de educação, ou adequassem os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias prevista no PNE.

367. Segundo dados disponíveis no sítio do PNE (<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>), em pesquisa realizada em 30/11/2016, dois estados estavam sem lei promulgada ou sem Plano Estadual adequado ao PNE, Minas Gerais e Rio de Janeiro, e cerca de 40 municípios também não haviam promulgado suas leis. Os estados com mais municípios sem plano promulgado eram Bahia e São Paulo.

368. Quanto à aderência em relação à primeira submeta da Meta 3 do PNE, que é universalizar, até 2016, o atendimento escolar, dos 25 planos estaduais disponíveis no sítio do PNE, 6 não propõem a universalização da educação para a população de 15 a 17 anos até o final de 2016. Lembrando que, para uma avaliação nacional, ainda temos que adicionar os dois estados onde os planos não foram aprovados.

369. Se extrapolarmos a meta de universalizar o atendimento até o final do ciclo dos Planos Estaduais, os estados que não propõem a universalização são Maranhão, Mato Grosso e Rondônia. Em outras palavras, três estados não propõem a universalização da educação para esta faixa etária, o que na prática inviabilizaria o cumprimento da meta da universalização proposta no PNE. Como esta é uma meta de universalização, o alcance deste desafio só seria possível se todos os estados aderissem integralmente a ela.

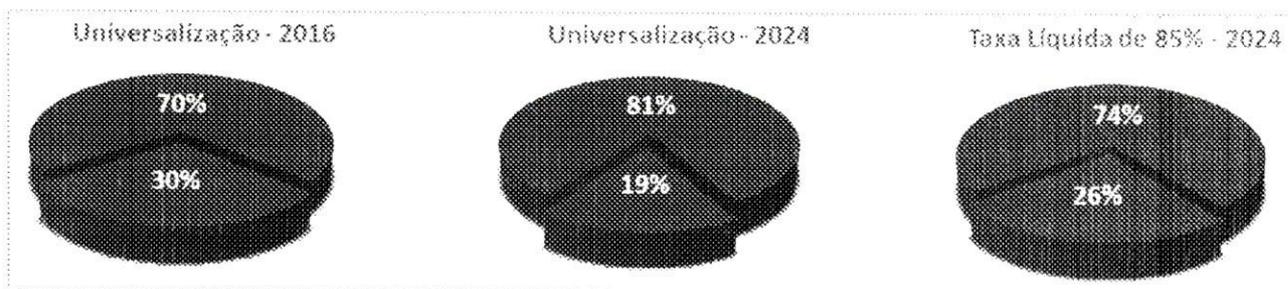
370. Quanto à aderência em relação à segunda submeta da Meta 3 do PNE, dos 25 planos estaduais disponíveis, 5 estados não propõem o atingimento da taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% da população de 15 a 17 anos.

371. Novamente, para uma abordagem nacional, também temos que adicionar os dois estados onde os planos ainda não foram aprovados ou adequados. O Distrito Federal e o estado do Rio Grande do Sul aprovaram uma meta maior do que a meta proposta pelo PNE: 100% e 90%, respectivamente. Mesmo com esta meta maior nos dois entes subnacionais, o percentual de 85% da meta nacional não seria atingido caso todos os outros estados alcancem suas metas individuais. Isso porque Amazonas, Maranhão, Pernambuco e Paraíba apresentam metas inferiores a 85%.

372. Para que a meta do PNE seja atingida, mais estados precisam superar suas metas de 85%, ou os estados que ainda não aprovaram seus planos tenham como meta um percentual superior a 85%, compensando, assim, os estados com meta inferior.

373. O Gráfico 1 mostra, em termos percentuais, quantos Planos Estaduais de Educação, dos estados que tiveram seus planos aprovados até novembro de 2016, estão aderentes ou não com as metas propostas pelo PNE, no que se refere a Meta 3. Em verde o percentual de planos estaduais em aderência ao PNE e em vermelho, o percentual de planos estaduais não aderentes:

Gráfico 1: Aderência dos planos estaduais de educação à Meta 3 do PNE.



Fonte: Sítio do PNE: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>

Nota: Foram levados em consideração os 25 estados com PEE aprovados até novembro/2016 e Minas Gerais e Rio de Janeiro foram tratados como estados sem meta.

374. Outra análise que deve ser realizada é quanto à aderência das estratégias vinculadas à meta do ensino médio dos planos estaduais em relação às estratégias do PNE. Sem ter a intenção de hierarquizar ou priorizar as estratégias, selecionamos algumas que afetam diretamente o atingimento das duas submetas (taxa de atendimento e taxa líquida), apresentadas a seguir: a) acesso e dimensionamento da oferta de vagas (estratégia 3.11); b) evasão, abandono e busca ativa (estratégias 3.9 e 3.13); c) acompanhamento do aluno (estratégias 3.5 e 3.8).

375. O levantamento entre todos os estados que já tiveram seus planos promulgados mostrou uma aderência muito grande das estratégias dos PEEs com as estratégias do PNE.

376. Seria necessário fazer um levantamento aprofundado de todas as Metas e Estratégias, de todos os planos estaduais e quem sabe dos planos municipais, pois para analisarmos a aderência entre eles teríamos que comparar as três esferas. Seriam aproximadamente 5.600 planos.

377. Não obstante a complexidade da tarefa, analisamos as metas e estratégias relativas à Meta 3 de todos os Planos Estaduais disponíveis. A aderência das estratégias de dimensionamento das vagas, busca ativa, evasão, abandono, retenção dos alunos com o PNE é significativa. Evasão e busca ativa, por exemplo, é tratada em pelo menos 90% dos planos disponíveis, porém sem uma análise geral de todas as metas não é possível determinar se algum estado não criou estratégias para esses pontos.

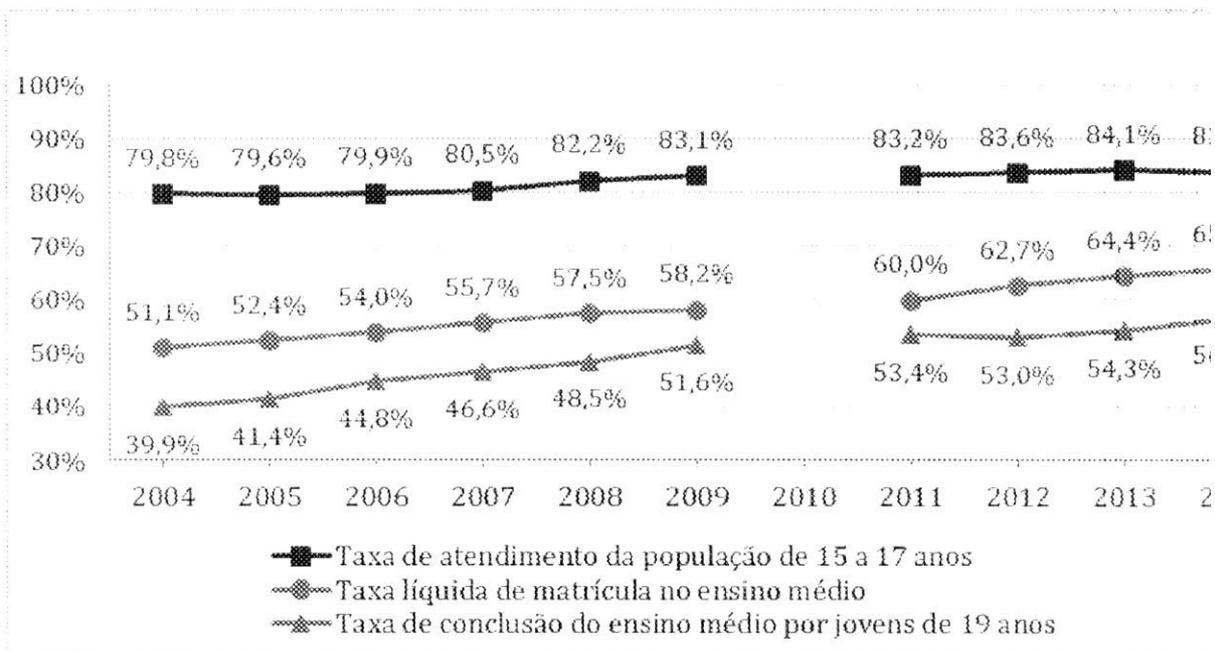
### 3.2. Situação de indicadores educacionais associados à Meta 3 do PNE

378. Para ilustrar a evolução histórica dos indicadores relacionados à Meta 3 do PNE, que trata do atendimento da população de 15 a 17 anos e da taxa líquida de matrículas no ensino médio, estão apresentados no Gráfico 2 dados retirados do Relatório do 1º Monitoramento das Metas do PNE, publicado pelo Inep em 2016, referentes ao período de 2004 a 2014.

379. A ausência dos dados de 2010 deve-se ao fato de que naquele ano não aconteceu a captura dos dados pela Pnade sim pelo Censo. Sendo assim, por questões metodológicas não é possível aglutinar as duas formas de captura.

380. Além dos dados relativos à taxa de atendimento e à taxa líquida de matrícula, foram adicionados ao Gráfico 2 os dados relativos ao número de jovens com 19 anos que concluíram o ensino médio. Esta informação, juntamente com a taxa de distorção idade-série no ensino médio, é fundamental para a avaliação do esforço necessário para que se atinja o percentual proposto para a taxa líquida de matrícula ao final do PNE.

Gráfico 2: Evolução histórica de indicadores associados à Meta 3 do PNE, em nível Brasil, de 2004 a 2014.



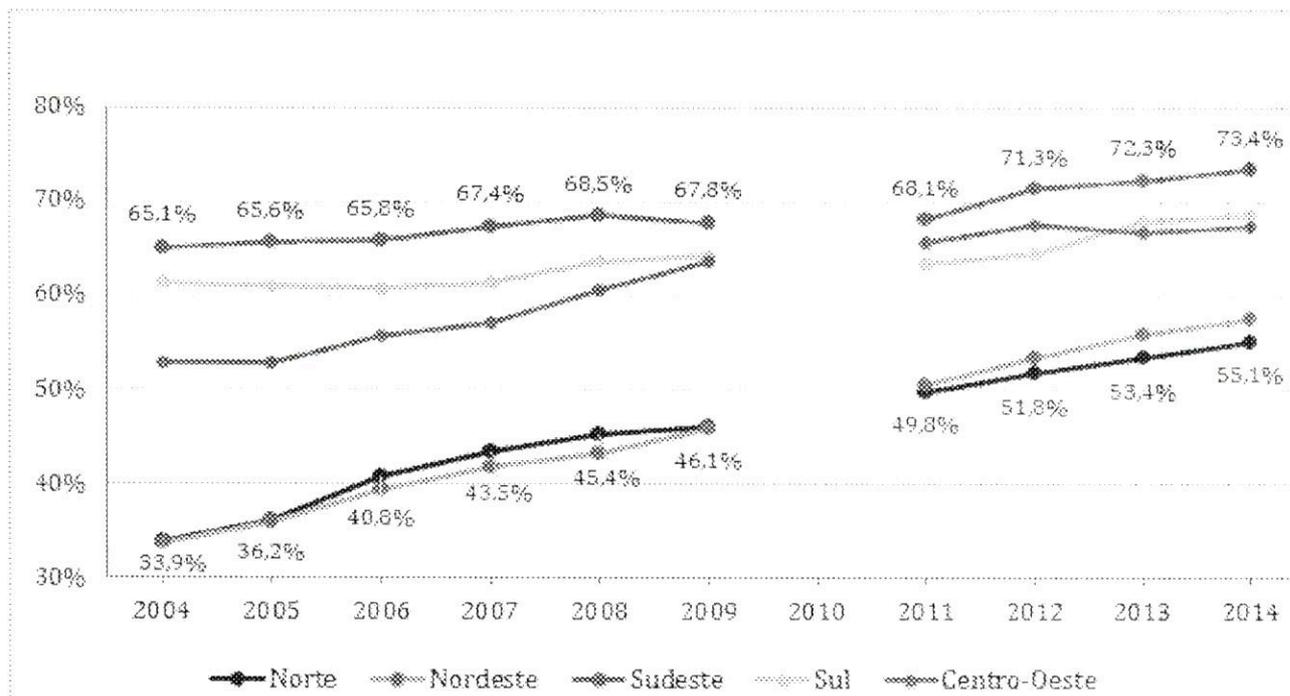
Fonte: série histórica de 2004 a 2014, obtida do INEP (2016).

381. Em relação à submeta da universalização (linha de taxa de atendimento), verifica-se claramente que nos últimos cinco anos de apuração apresentados o percentual alcançado gira em torno dos 83%, sem demonstrar qualquer evolução de curto ou de longo prazo. A evolução desde 2004 foi de 4 p.p.

382. Em relação à segunda submeta (linha da taxa líquida de matrícula), pode-se afirmar que houve, ao longo dos últimos 14 anos, uma evolução significativa, mas ainda tímida se compararmos aonde o PNE quer chegar. Para atingir o percentual de 85% será necessário quebrar dois paradigmas importantes. O primeiro paradigma é o contingente de jovens em idade escolar e que estão fora no sistema educativo (evasão e abandono) e o segundo é o grande número de jovens que estão na etapa anterior ao ensino médio: ensino fundamental.

383. O Gráfico 3 é um sinal do esforço que o país deverá fazer para se atingir a meta dentro do prazo estipulado. Apesar da significativa evolução dos percentuais nas regiões nordeste e norte, evolução maior que as outras três regiões do país, o atraso em valores absolutos ainda é grande. Como é grande também as disparidades no atendimento em relação a raça e nível sócio econômico, chegando ao atingimento do percentual de 85% no *cluster* de alunos brancos e nível sócio econômico mais alto.

Gráfico 3: Taxa de escolarização líquida de jovens de 15 a 17 anos, por região do país, de 2004 a 2014.



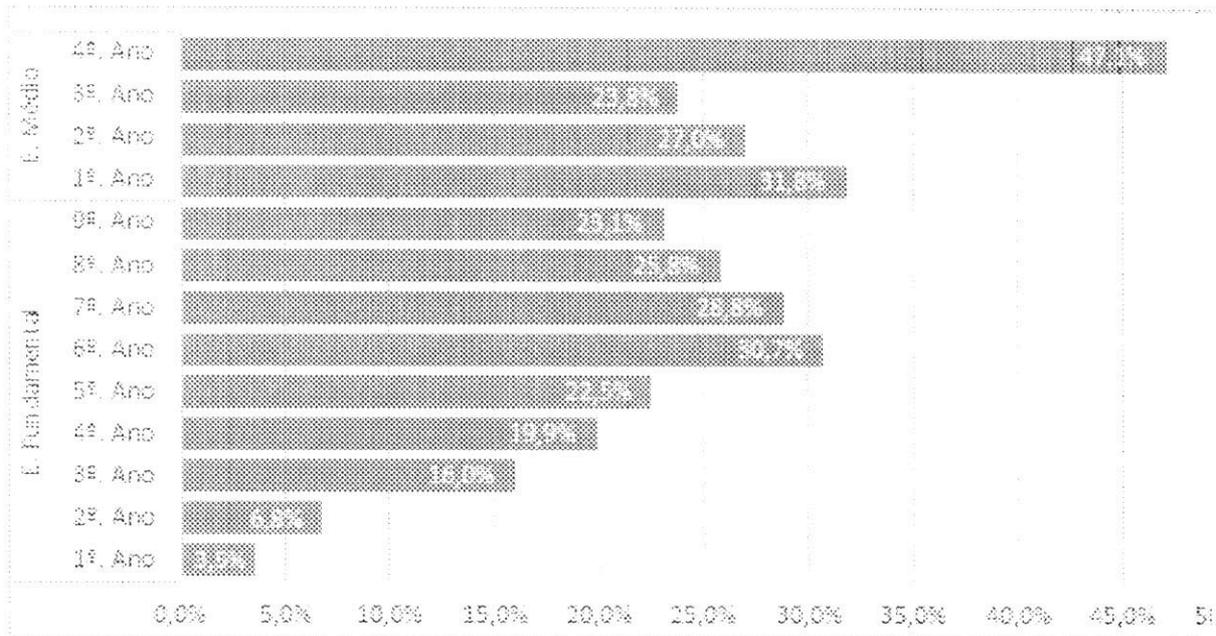
Fonte: série histórica de 2004 a 2014, obtida do INEP (2016)

384. Os gráficos 4 e 5 a seguir são indicativos do esforço que os governos das três esferas (federal, estadual e municipal) terão para corrigir dois problemas graves: a) jovem fora da escola e b) jovem na sala de aula, mas estudando na etapa anterior.

385. A distorção idade-série é a proporção de alunos com mais de 2 anos de atraso escolar sendo que no sistema educacional brasileiro a criança deve ingressar no 1º ano do ensino fundamental aos 6 anos de idade, ficando até o 9º ano, ou seja, o jovem completaria esta etapa de ensino com até os 14 anos de idade e posteriormente o jovem ingressa no ensino médio, concluindo-o aos 18 anos.

386. Por ser um assunto em que é necessário analisar o fluxo durante a vida estudantil do aluno foi juntado em um único gráfico as taxas de distorção idade do ensino fundamental e do ensino médio em 2014. Este retrato mostra os obstáculos a serem transpostos se a meta de 85% realmente quiser ser alcançada e esses obstáculos não são ligados única e exclusivamente ao setor de educação. Existe um fator econômico forte quando o jovem atinge uma idade onde ele pode ser um fator produtivo para o núcleo familiar.

Gráfico 4: Taxa de distorção idade-série no ensino médio – ano 2014

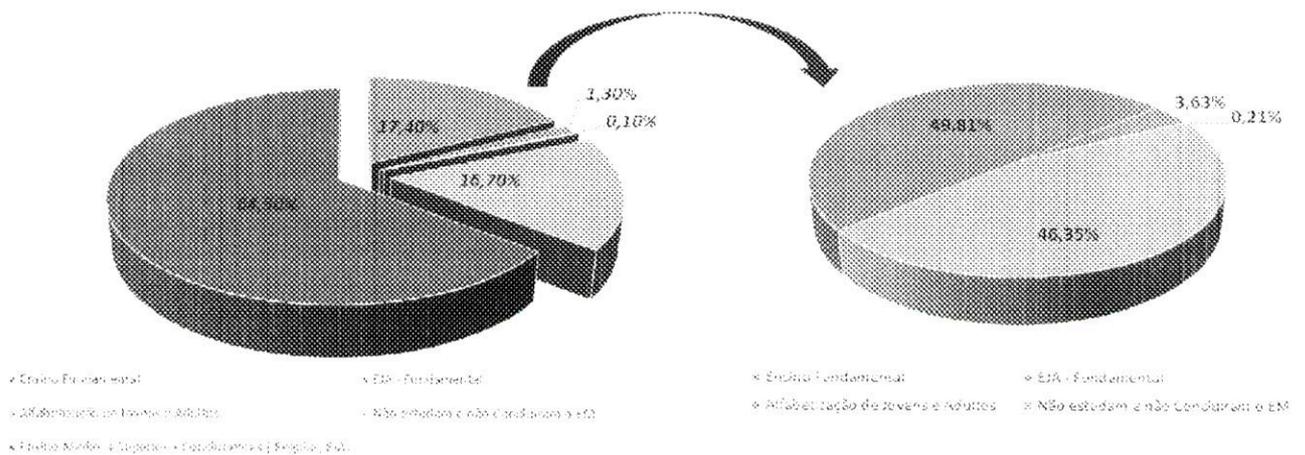


Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica 2016 – Elaboração: Educação para Todos

387.O Gráfico 5 mostra bem que este fator econômico pode ser impactante. Um contingente grande de jovens está fora do sistema educacional, aqui representado pela parte amarela dos dois gráficos. Esse volume representa mais de um milhão e setecentos mil jovens que abandonaram os estudos, e dentre os fatores que os fizeram abandonar está a necessidade de adentrar o mercado de trabalho.

388.Outro um milhão e novecentos e cinquenta mil jovens está no sistema educacional, mas com atraso em relação ao ano que eles deveriam estar cursando. Este número vem sendo reduzidos ao longo dos últimos 10 anos, principalmente nos primeiros anos do ensino fundamental, mas em um ritmo que provavelmente não será suficiente para alcançar a meta em 2024.

Gráfico 5: População entre 15 e 17 fora do ensino médio – ano 2014



Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica 2016 – Elaboração: Educação para Todos

### 3.3. Projeção de alcance da meta de universalização de atendimento escolar à população de 15 a 17 anos de idade

389.Como mostrado nas seções anteriores, um dos comandos da Meta 3 do PNE 2014-2024 é alcançar a universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos. Em 2014, 83,8% dos jovens nessa faixa etária estavam frequentando a escola ou havia concluído a educação básica no Brasil, com diferenças entre as unidades da Federação presentes de forma

perceptível: 15,7 pontos percentuais separavam os resultados da Paraíba (menor valor) do Distrito Federal (maior valor) (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016. Brasília: Diretoria de Estudos Educacionais, Inep, 2016. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/outras\\_acoes/estudos\\_pne/2016/relatorio\\_pne\\_2014\\_a\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/outras_acoes/estudos_pne/2016/relatorio_pne_2014_a_2016.pdf)).

Ressalte-se que 17,4% da população jovem de 15 a 17 anos ainda permaneciam no ensino fundamental, ocasionando o problema da distorção idade-série (TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2016*. Editora Moderna, 2016. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/>.)

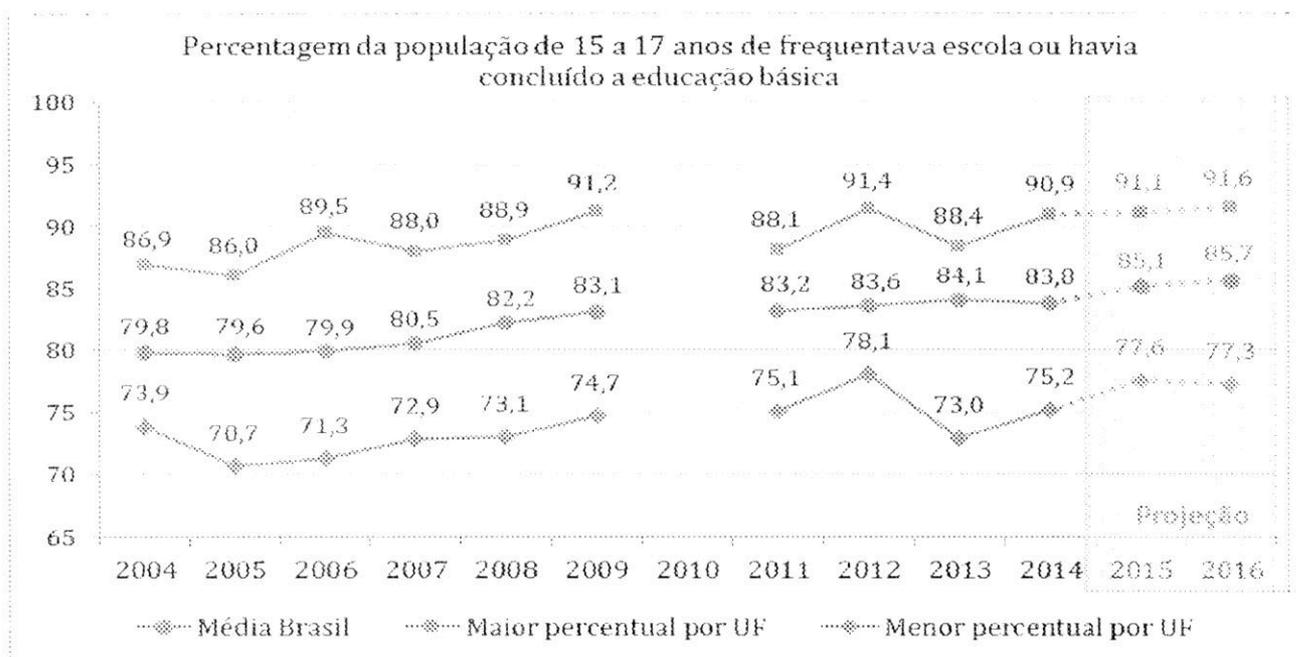
390. A rede pública de ensino tem um papel estratégico no cenário educacional brasileiro, em especial na educação básica, tendo em vista que atendia, em 2015, aproximadamente 85% dos alunos matriculados nos ensinos fundamental e médio.

391. O alcance da meta de atendimento escolar à população de 15 a 17 anos de idade foi tratado neste monitoramento a partir das seguintes abordagens propostas na matriz de planejamento: a) em que medida o comportamento histórico do indicador de frequência à escola desse grupo etário sinaliza para o alcance da meta do PNE no prazo estipulado; b) se os arranjos institucionais, tendo por base uma auto avaliação qualitativa feita pelos gestores, favorecem para o alcance da meta de atendimento escolar.

392. A meta de acesso dos jovens de 15 a 17 anos à escola é aferida pelo Inep com base em dados coletados anualmente pela Pnad. Os dados desta pesquisa permitem análises desagregadas por recorte geográfico (região e unidade da Federação), gênero, raça/etnia e renda. Quando da execução deste monitoramento, o Inep havia divulgado o 1º Relatório de Monitoramento das metas do PNE, trazendo a série histórica do respectivo indicador de 2004 a 2014. A métrica dos indicadores relacionados à taxa de frequência escolar foi ajustada nessa última mensuração, tendo em conta, principalmente, a mudança na data de referência para a definição da idade em anos completos de crianças e jovens. O Inep passou a adotar como referência para a definição da idade ‘os anos completos que o indivíduo possuía até a data de 31 de março do ano da pesquisa’ (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016. Brasília: Diretoria de Estudos Educacionais, Inep, 2016. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/outras\\_acoes/estudos\\_pne/2016/relatorio\\_pne\\_2014\\_a\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/outras_acoes/estudos_pne/2016/relatorio_pne_2014_a_2016.pdf), alteração essa motivada pela Resolução CNE/CEB 6/2010 e por sugestões provenientes da consulta pública sobre os indicadores.

393. Como os dados que se tinham divulgação oficial eram de 2014, a equipe de monitoramento projetou a evolução do indicador de atendimento escolar à população de 15 a 17 anos de idade para os dois anos restantes ao prazo da meta, ou seja, 2015 e 2016 (Gráfico 6). Trata-se de análise de tendências comumente utilizada para projeção de resultados futuros, a partir do conceito de média móvel. O objetivo foi estimar uma taxa a partir da hipótese de que o comportamento histórico das taxas anuais de crescimento ou de redução observadas no último período de dez anos (2004 a 2014) se mantenha inalterado. Não foram identificados fatores que justificassem um comportamento mais vigoroso no crescimento dessas taxas para o biênio 2015-2016. A projeção não realizou interpolação de estimativa para 2010, ano de realização do Censo populacional, que não faz parte da série histórica.

Gráfico 6: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava a escola ou havia concluído a educação básica, na série histórica 2004-2014 e projeção 2015-2016, segundo a média Brasil e os percentuais máximos e mínimos apurados nas unidades da Federação.



Fonte: série histórica de 2004 a 2014, obtida do INEP (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016. Brasília: Diretoria de Estudos Educacionais, Inep, 2016. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/outras\\_acoes/estudos\\_pne/2016/relatorio\\_pne\\_2014\\_a\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/outras_acoes/estudos_pne/2016/relatorio_pne_2014_a_2016.pdf)); dados projetados de 2015 e 2016, calculados pela equipe de monitoramento/TCU (projeção não oficial).  
Elaboração: equipe de monitoramento/TCU.

394. Pela projeção realizada, observa-se que a meta de universalização do atendimento escolar à população de 15 a 17 anos de idade não será alcançada, em 2016, por nenhuma unidade da Federação e, conseqüentemente, em nível Brasil. A tendência mostra ainda um pequeno aumento na diferença entre as unidades da Federação com o melhor e o pior indicador em 2016 se comparado ao registrado em 2004 (de 13 para 14,3 pontos percentuais).

395. Sobre o conceito de universalização, merece destacar os seguintes apontamentos do Inep:

Considerando que o PNE respeitou as garantias constitucionais e as diretrizes da LDB, entende-se, sob o aspecto legal, que o conceito de universalizar a educação básica obrigatória do Plano também deve ser compreendido como a garantia de atendimento educacional para todos, ou seja, para 100% do público-alvo.

(...) a Unesco apresenta ainda, como referência para o nível percentual a ser considerado como atingimento da meta de universalização do acesso à educação primária, uma taxa igual ou superior a 97%.

(...) A Nota Técnica 'O PNE 2011-2020: Metas e Estratégias' emitida pelo Ministério da Educação assume a taxa de 98% como ponto de referência para o atendimento da meta de universalização do ensino fundamental.

(...) O Movimento Todos pela Educação, ao monitorar uma de suas cinco metas, também apresenta como ponto de referência a taxa de 98% para o atendimento da meta de universalização da educação básica obrigatória.

(...) No que se refere ao monitoramento das metas de universalização da educação básica obrigatória do PNE, considera-se, a princípio, possível o poder público e as demais representações sociais adotarem o mesmo ponto de referência (*benchmark*) considerado pela Unesco para monitorar o Objetivo 2 do EPT – a taxa de matrícula líquida ajustada igual ou superior a 97% –, sem necessariamente abandonar a defesa de políticas públicas que busquem alcançar 100% da população-

alvo. Contudo, entende-se que a adoção dessa referência ainda precisa de maior reflexão pública sobre como tratar na análise do indicador a situação da população em maior vulnerabilidade social que ainda não tem acesso à escola. ((INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016. Brasília: Diretoria de Estudos Educacionais, Inep, 2016. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/outras\\_acoes/estudos\\_pne/2016/relatorio\\_pne\\_2014\\_a\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/outras_acoes/estudos_pne/2016/relatorio_pne_2014_a_2016.pdf))

396.A análise desagregada dos indicadores publicados pelo Inep, referentes ao período 2004-2014, sinalizam os principais avanços e desafios quanto à redução de desigualdades educacionais e ao esforço rumo ao cumprimento da meta de universalização no grupo de jovens de 15 a 17 anos de idade (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016. Brasília: Diretoria de Estudos Educacionais, Inep, 2016. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/outras\\_acoes/estudos\\_pne/2016/relatorio\\_pne\\_2014\\_a\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/outras_acoes/estudos_pne/2016/relatorio_pne_2014_a_2016.pdf)):

(a) a distância entre os jovens residentes em áreas urbanas e rurais, em termos de pontos percentuais, foi significativamente reduzida, passando de 14,4 p.p., em 2004, para 3,9 p.p., em 2014;

(b) permanecem níveis desiguais de acesso à escola entre jovens brancos (87,5%) e negros (81,2%), tornando mais crítico para esse último grupo o acesso à universalização;

(c) o grupo de jovens pertencentes aos 25% mais ricos apresentava, ao longo de todo aquele período, taxas de acesso acima de 90%. Os jovens oriundos dos 25% mais pobres permaneceram com a taxa de frequência à escola ou de conclusão da educação básica inferior a 80%. Houve redução na desigualdade de acesso entre esses grupos de 22,3 p.p, em 2004, para 12,4 p.p em 2014. Todavia, os mais pobres se posicionavam a cerca de 20 p.p. distantes da meta de universalização.

397.A Pnad não permite a extrapolação desse indicador por município. Ademais, não existe projeção oficial do governo federal em relação à população municipal segundo os extratos etários calculados quando da aplicação do Censo Demográfico, que possui periodicidade decenal.

398.O que se conclui é que o desafio enfrentado por todos os estados brasileiros e pelo Distrito Federal, que se reflete, por extensão, para a grande maioria dos seus municípios, é conseguir, em dois anos, patamares de inclusão educacional da população de 15 a 17 anos de idade muito maior do que o país conseguiu ao longo de dez anos (que foi de quatro pontos percentuais no período de 2004 a 2014). Esse desafio se acentua ainda mais tendo em vista o problema da evasão escolar e os seus elevados índices, conforme mostrado com mais detalhes na seção 3.3 deste relatório.

399.A pesquisa (aplicação de questionários) com gestores das secretarias estaduais de educação evidenciou aspectos de governança do PNE que refletem a capacidade dos gestores responsáveis pela política de ensino médio de gerir adequadamente a agenda de metas constantes daquele plano. A consolidação das respostas das 24 secretarias estaduais (incluindo o Distrito Federal) (89%) que responderam ao questionário encontra-se no Gráfico 7.

Gráfico 7: Arranjos institucionais que dão suporte ao alcance da meta de atendimento escolar à população de 15 a 17 anos de idade.



Fonte: Secretarias estaduais de educação (questionário de autoavaliação). Elaboração: Equipe de monitoramento/TCU.

Nota: 1) Os valores dentro das barras se referem à quantidade de estados que discordam, são neutros, concordam ou não opinaram sobre a assertiva. 2) Na assertiva 8, de cima para baixo, leia-se: ‘Em relação à população dos jovens de 15 a 17 anos, o ministério ou secretaria estadual de educação dispõe de dados suficientes e confiáveis para dar suporte ao acompanhamento da meta (acesso e taxa líquida), com níveis de desagregação que permitam acompanhar a situação por município, por escola e por grupos populacionais específicos (como, por exemplo, negros, indígenas e pessoas com deficiência).’

400. Os aspectos mais críticos sinalizados pela pesquisa remetem ao risco de inviabilidade de cumprimento da meta dentro do prazo estipulado, corroborando o resultado das projeções apresentadas no Gráfico 6, que seria resultado, em boa parte, da incapacidade de financiamento e da falta de estrutura física de parte das redes de ensino.

401. Em 2013, a auditoria operacional realizada pelo TCU no tema ensino médio apresentou um panorama geral sobre a cobertura da rede escolar, apontando o risco de o Estado não cumprir o seu compromisso de universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, em razão da insuficiência de infraestrutura predial. Em seu Voto, o Ministro-Relator do processo destacou que: a) a construção de novas escolas deveria ser precedida de estudos que considerassem a existência de salas de aula disponíveis nas unidades escolares em operação, que ainda poderiam e deveriam ser utilizadas; b) o déficit de vagas potenciais estava concentrado em estados das regiões Norte e Nordeste; c) os eventuais *superávits* de vagas estavam concentrados em poucos municípios, notadamente em capitais e grandes cidades. Destacou ainda que o enfrentamento eficiente da oferta de vagas para o ensino médio e, conseqüentemente, o cumprimento da meta do PNE, dependerá do desenvolvimento de estratégia territorializada e da capacidade de articulação das secretarias estaduais para equacionar a oferta intermunicipal e do MEC com os governos estaduais para solucionar a oferta nos municípios fronteiriços dos entes estaduais.

402. Ao apreciar a auditoria, o Plenário do TCU deu encaminhamento a essa questão em dois itens do Acórdão 618/2014: a) item 9.3, que recomendou ao MEC e aos ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda que adotassem medidas para gerenciar o risco do cumprimento da

Meta 3 do Plano Nacional de Educação, com a alocação dos recursos de infraestrutura necessários ao ensino médio; b) item 9.8.1.1, que deu ciência a diversos atores interessados sobre a análise relacionada à insuficiência de cobertura da rede escolar de ensino médio para cumprir a Meta 3, de modo a que pudessem adotar as providências cabíveis em sua sede de competência. As providências adotadas pelos gestores em relação ao atendimento da recomendação 9.3 foi objeto deste trabalho monitoramento, cujas análises encontram-se na seção 2.3 deste relatório.

‘Na faixa etária dos 15 aos 17 anos de idade, os principais problemas de acesso e permanência na escola estão associados diretamente ao abandono, à reprovação e à evasão: ‘(...) uma vez ingressando na escola, quase a totalidade dos alunos permanece estudando até 14 anos de idade. A partir dos 15, a proporção de evadidos vai aumentando significativamente até chegar a 19% aos 17 anos de idade’ (INSTITUTO UNIBANCO. *Quem são os jovens fora da escola*. Aprendizagem em foco, nº 5, fev.2016. Disponível em: <http://www.institutounibanco.org.br/aprendizagem-em-foco/5/>). A evasão durante o ensino médio é mais acentuada que nas etapas anteriores. Ainda que a incidência deste fenômeno ocorra com alunos de famílias de baixa renda, ela não é exclusiva a esse grupo: ‘Entre os 20% mais ricos também se observa a evasão. O alcance da meta 3 do PNE depende de que se atue nas causas da evasão que afetam todos os jovens, embora com mais força os de menor renda’ (SIMÕES, Armando Amorim. *As metas de universalização da educação básica no Plano Nacional de Educação: o desafio do acesso e a evasão dos jovens de famílias de baixa renda no Brasil*. Série PNE em Movimento. Brasília: 2016. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/562357](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/562357)). O tema da evasão foi o objeto tratado na seção a seguir.’

403. Por fim, cabe destacar, que, após ser submetido ao comentários do gestor, complementando as informações prestadas em diligências anteriores, A SEB/MEC, por meio da sua Coordenação-Geral de Ensino Médio (COEM), destacou elementos que deverão impactar de forma positiva na qualidade da oferta do ensino médio brasileiro: a Lei da Reforma do Ensino Médio (Projeto de Lei de Conversão - PLV 34/2016, sancionada em fevereiro de 2017); e a definição da Base Nacional Comum Curricular, ainda em construção. Além disso, foram apresentadas informações sobre dois programas em execução pela COEM que contribuem para o alcance da Meta 3: o Programa Ensino Médio Inovador- ProEMI; e o Programa de Fomento às Escolas de Tempo Integral – EMTI (peça 112).

### **3.4. Evasão, abandono e busca ativa**

404. As perdas observadas no sistema educacional brasileiro pela evasão e pelo abandono de alunos é um problema que impacta significativamente a etapa do ensino médio. O abandono, segundo conceito adotado pelo Inep, representa a condição do aluno que deixa de frequentar a escola durante o andamento do ano letivo e retorna no ano seguinte. A evasão se caracteriza pela ‘fuga’ do sistema de ensino sem completar o nível ou o ano de estudo, ou seja, o aluno se matricula em determinado ano letivo, mas não se matricula no ano seguinte, independentemente de sua condição de rendimento escolar ter sido de aprovado ou de reprovado. O abandono e a evasão têm impacto no índice de distorção idade-série.

405. Dados apresentados no Anuário da Educação Básica 2016 apontam que, em 2014, 16,1% dos jovens de 15 a 17 anos de idade não estudavam e não concluíram o ensino médio (TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2016*. Editora Moderna, 2016. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/>). No Brasil, os limites impostos à ampliação do acesso escolar derivam das características que marcam o fenômeno da evasão escolar (TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2016*. Editora Moderna, 2016. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/>). A taxa de evasão escolar, nos níveis em que se encontra, representa obstáculo ao alcance da Meta 3 do PNE e o cumprimento do prazo fixado pela Emenda Constitucional 59/2009, de que, até 2016, esteja universalizado o atendimento escolar a toda população e 15 a 17 anos de idade.

406. A maioria (52%) dos jovens fora da escola abandonou os estudos sem ter completado a etapa do ensino fundamental: ‘Este é o subgrupo mais vulnerável, pois são brasileiros que, caso não voltem a estudar, terão altíssima probabilidade de inserção precária no mercado de trabalho’ (INSTITUTO

UNIBANCO. *Quem são os jovens fora da escola*. Aprendizagem em foco, nº 5, fev.2016. Disponível em: <http://www.institutounibanco.org.br/aprendizagem-em-foco/5/>).

407. Estudos indicam que não existe um motivo único para que alguns jovens decidam abandonar prematuramente os estudos. Entre as razões apontadas por pesquisadores e especialistas para o abandono escolar, sobressaem àquelas relacionadas com: a) situação socioeconômica familiar precária; b) necessidade de ir trabalhar; c) dificuldades de aprendizagem; d) desapontamento com o curso; e) falta de estímulo ou vontade para estudar; f) falta de integração à escola. As causas do abandono escolar precoce estão associadas, portanto, a três dimensões principais: razões econômicas; insatisfação vocacional; e insatisfação motivacional

408. Um dos aspectos que marca as políticas públicas de combate ao abandono e à evasão escolar é quanto à dependência mútua e necessidade de articulação horizontal entre atores de diversas áreas, conforme se observa pela leitura das estratégias da Meta 3 do PNE. Não obstante as demais estratégias também venham a contribuir para reduzir esse problema, pois, como dito anteriormente, acesso e evasão são fenômenos correlacionados, algumas das estratégias são mais explícitas quanto à articulação intergovernamental:

a) Estratégia 3.8: ‘estruturar e fortalecer o **acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência** dos e das **jovens beneficiários (as) de programas de transferência de renda**, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar e à interação com o coletivo, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce, em **colaboração** com as famílias e **com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude**’ (grifo nosso);

b) Estratégia 3.9: ‘promover a **busca ativa** da população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos fora da escola, **em articulação com os serviços de assistência social, saúde e de proteção à adolescência e à juventude**’ (grifo nosso).

c) Estratégia 3.13: ‘implementar **políticas de prevenção à evasão** motivada por preconceito e discriminação racial, por orientação sexual ou identidade de gênero, **criando rede de proteção** contra formas associadas de exclusão’ (grifo nosso). A atuação em rede também é explicitada nessa estratégia.

409. A temática da evasão, do abandono e da busca ativa foi incluída neste monitoramento a partir das seguintes abordagens propostas na matriz de planejamento: a) análise qualitativa por meio da aplicação de questionário de auto avaliação e do preenchimento de quadro de responsáveis, buscando identificar, junto ao MEC e às secretarias estaduais de educação, arranjos institucionais e pontos críticos para implementar ações de prevenção à evasão e ao abandono escolar e de busca ativa; b) análise quantitativa dos níveis de evasão em âmbito municipal, a partir de dados extraídos do Censo da Educação Básica, de modo a estimar a intensidade desse problema e sua configuração territorial.

410. Nota-se que o PNE não explicita as responsabilidades e atribuições de cada nível de governo quanto ao desenvolvimento dessas estratégias. Por meio do Ofício de Requisição 1-360/2016-TCU/SecexEducação (peça 83), solicitou-se a manifestação do MEC sobre o envolvimento do governo federal na execução de ações de prevenção à evasão e ao abandono escolar e de busca ativa. Sobre esse assunto, a Secretaria Executiva do MEC se manifestou da seguinte forma (peça 92):

a) Quanto à busca ativa da população de 15 a 17 anos que se encontra fora da escola, foi questionado se o MEC possui estratégias de colaboração com estados, Distrito Federal e municípios, se as responsabilidades dos atores envolvidos com a execução dessa estratégia estão claras e formalmente definidas e se as formas de interdependência e de atuação conjunta entre os diversos atores estão identificadas (itens 11, 12 e 13 do questionário). Foi informado que o MEC ‘não desenvolve estratégias de busca ativa da população de 15 a 17 anos que se encontra fora da escola. A busca ativa é uma ação que depende de uma iniciativa dos sistemas/rede de ensino. O quadro de responsáveis ratifica a posição do questionário de que a busca ativa (Estratégia 3.9) depende principalmente de esforços empreendidos pelos sistemas de ensino de estados, Distrito Federal e municípios.

b) Quanto a prevenir a evasão e o abandono escolar no ensino médio, foi questionado se o MEC possui estratégias de colaboração com estados, Distrito Federal e municípios no combate a esse

problema (item 14 do questionário). Como resposta, o Ministério afirmou entender que ‘os programas de alimentação escolar; transporte escolar, PROEMI [Programa ensino médio Inovador], dentre outros contribuem para a prevenção da evasão e abandono no ensino médio’.

411.O problema da evasão ficou claramente evidenciado pela análise dos dados constantes do Censo da Educação Básica referentes à quantidade de pessoas de 15 a 17 anos que cursavam o 1º e o 2º ano do ensino médio em 2014 e que, em 2015, deixaram de constar da base do Censo. Trata-se de alunos que ainda deveriam seguir seus estudos na educação básica, ou na série seguinte (em caso de aprovação) ou na mesma série em que encontrava (em caso de reprovação ou abandono). Nesse subgrupo da população de 15 a 17 anos, a taxa de evasão observada foi de 26,0% em nível Brasil, com percentuais máximos e mínimos, por unidade da Federação, variando de 35,6% (Pará) a 20,1% (São Paulo). Desagregando-se os dados por município, tem-se a situação apresentada na Tabela 2 e na Figura 3.

Tabela 2: Quantidade de pessoas de 15 a 17 anos matriculadas no 1º e 2º ano do ensino médio em 2014 que não aparecem matriculadas em 2015, segundo status de criticidade.

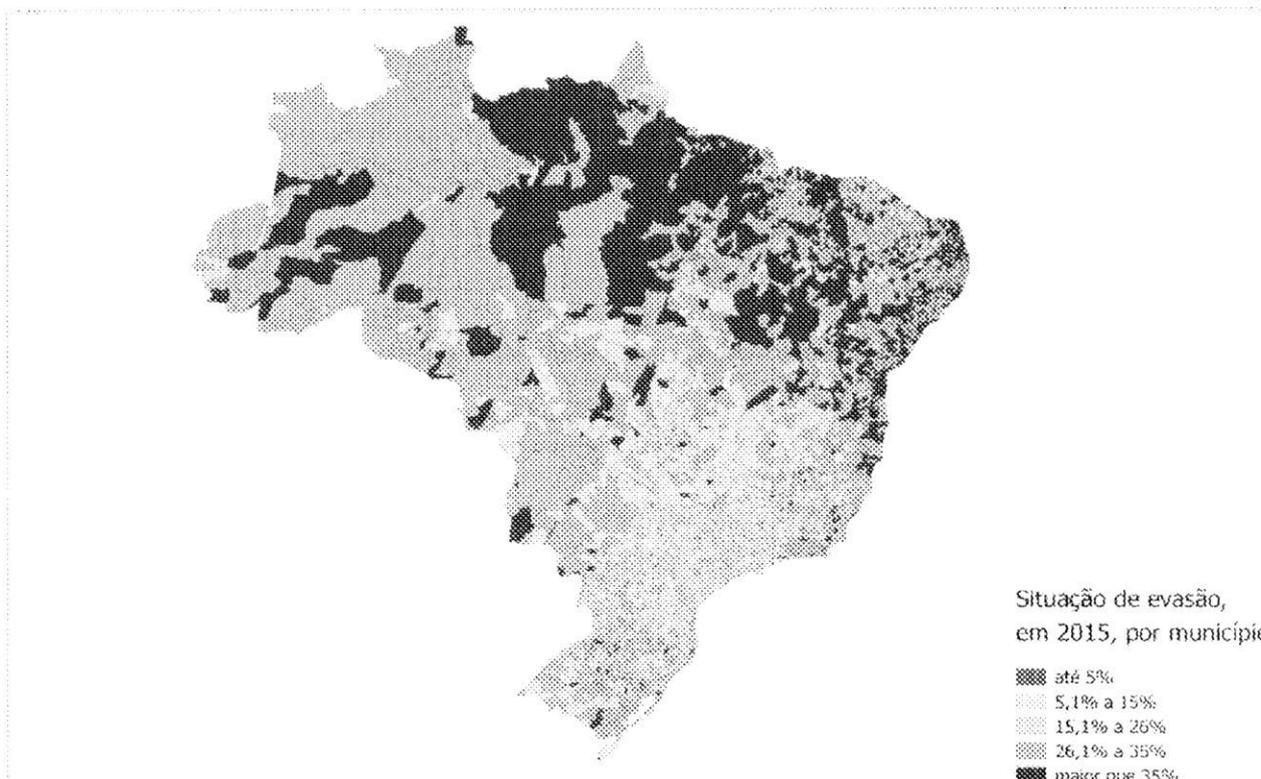
Intervalos	Status	Qtd de municípios <sup>1</sup>	Proporção	Qtd de pessoas evadidas	Proporção
Até 5%	Pouco crítico	15	0,3%	23	0,002%
5,001% a 15%	Crítico	367	6,6%	10.488	0,9%
15,001% a 26%	Muito Crítico	2.281	41,1%	465.916	42,0%
26,001% a 35%	Altamente crítico	1.994	35,9%	518.913	46,7%
Maior que 35%	Extremamente crítico	899	16,2%	115.355	10,4%
		5.556	100%	1.110.695	100%

Fonte: Censo da Educação Básica 2014 e 2015. Elaboração: Equipe de monitoramento/TCU. (classificação não oficial).

Nota: 1) os municípios de Campo Grande, Flexeiras, Jequiá da Praia e Roteiro, em Alagoas, não apresentavam turmas de ensino médio no Censo da Educação Básica de 2014.

412.Os intervalos de criticidade (‘pouco crítico’ a ‘extremamente crítico’) foram definidos pela equipe de monitoramento levando em consideração a média nacional como patamar intermediário e o fato de que: a) o intervalo 5,001% a 15% indica o risco da evasão escolar ser um fenômeno que pode vir a se agravar e, portanto, já demanda a definição de estratégias de atuação pelo gestor da rede de ensino; b) intervalos superiores a 15,001% indicam um nível de criticidade com maior risco dos jovens virem a ficar de fora da escola em caráter permanente, comprometendo a eficácia do sistema de ensino. Trata-se de uma classificação não oficial.

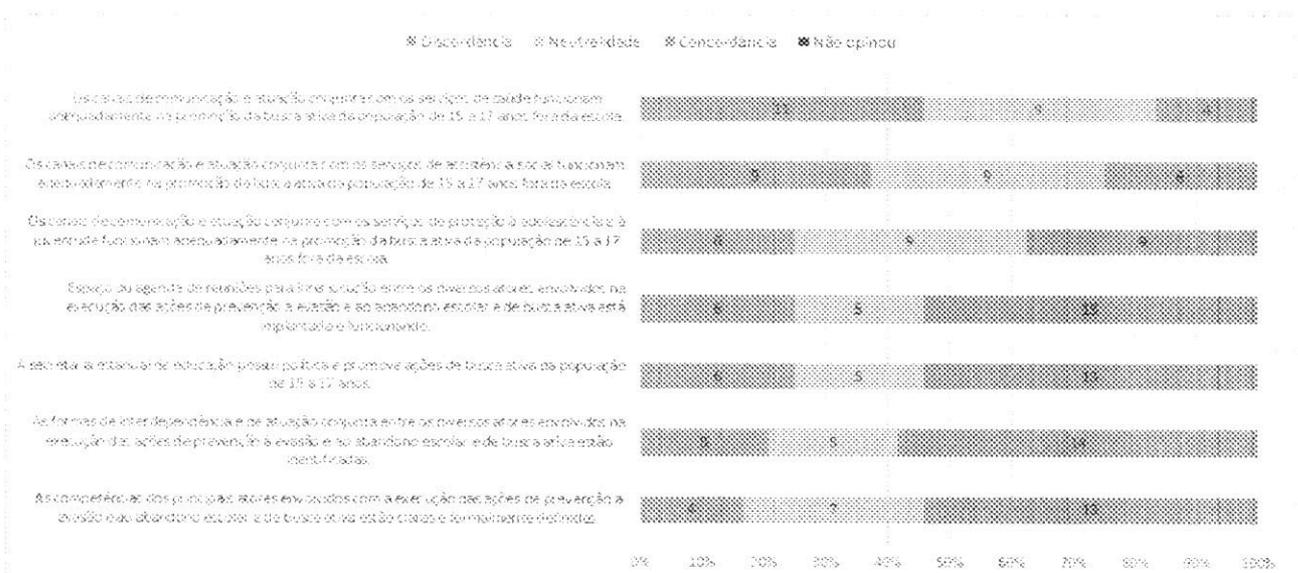
Figura 1: Quantidade de pessoas de 15 a 17 anos matriculadas no 1º e 2º ano do ensino médio em 2014 que não aparecem matriculadas em 2015, por distribuição territorial, em nível de município.



Fonte: Censo da Educação Básica 2014 e 2015. Elaboração: SecexEducação/TCU (classificação não oficial).

413. Outro procedimento adotado no trabalho de monitoramento foi aplicação de questionários com gestores das secretarias estaduais de educação, que abordaram, entre outros itens, a adoção de boas práticas de governança no combate à evasão e ao abandono escolar e na busca ativa de jovens em idade escolar. A consolidação das respostas das 24 secretarias estaduais (incluído o Distrito Federal) (89%) que responderam ao questionário encontra-se no Gráfico 8.

Gráfico 8: Arranjos institucionais que dão suporte às ações de prevenção à evasão e ao abandono escolar e de busca ativa.



Fonte: Secretarias estaduais de educação (questionário de auto avaliação). Elaboração: Equipe de monitoramento/TCU.

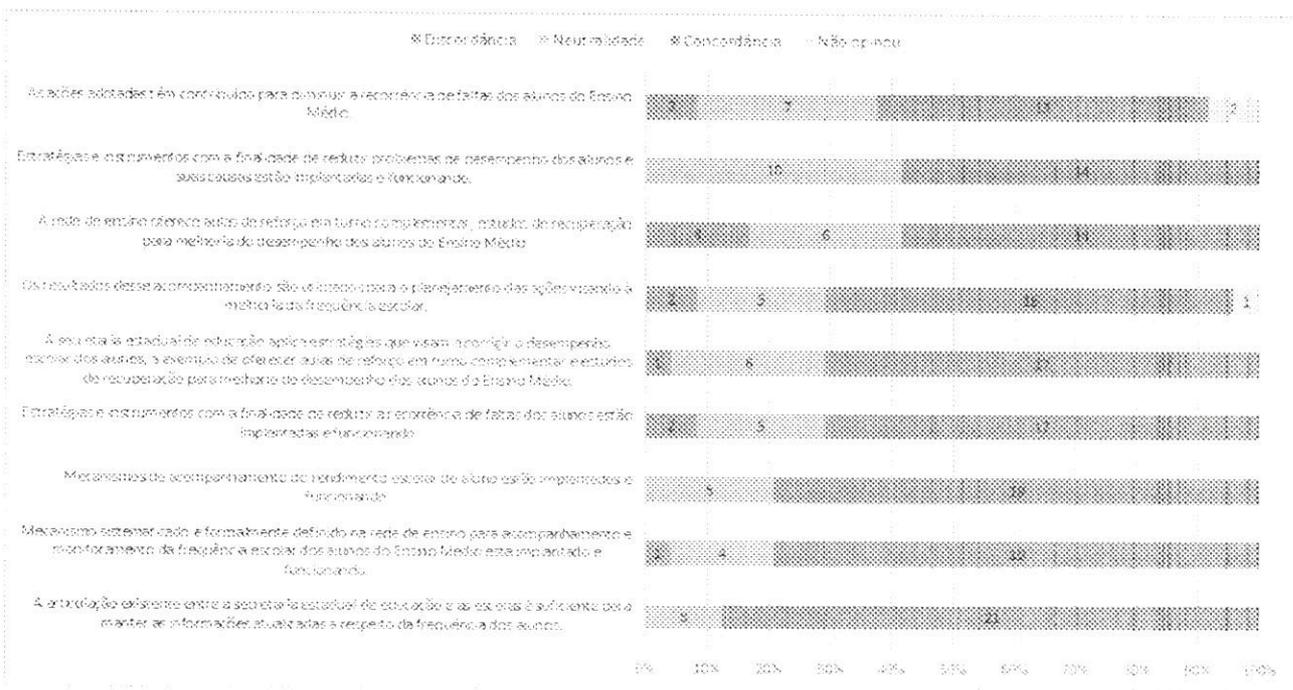
Nota: 1) Os valores dentro das barras se referem à quantidade de estados que discordam, são neutros, concordam ou não opinaram sobre a assertiva.

414. Do ponto de vista da gestão educacional, as medidas destinadas a promover o regresso de jovens à escola, para que conclua a educação básica, exige, cada vez mais, articulação entre a secretaria de educação e outros serviços públicos. Do contrário, corre-se o risco de ações fragmentadas e pouco efetivas. Portanto, para além da formalização dessa articulação em rede, é preciso que, de fato, esses atores estejam se comunicando e atuando em conjunto. Analisando-se as respostas obtidas junto às secretarias estaduais de educação, observam-se oportunidades de aperfeiçoamento na integração dessa rede em nível estadual.

**3.5. Acompanhamento escolar do aluno**

415. A pesquisa junto às Secretarias Estaduais de Educação abordou também o tema do acompanhamento escolar do aluno. As assertivas foram definidas na tentativa principal de: (a) avaliar aspectos relacionados a articulação interna e planejamento da secretaria de educação; (b) existência de estratégias para mitigar problemas de desempenho escolar do aluno; (c) avaliar aspectos relacionados a frequência dos estudantes. Esses os resultados da aplicação do questionário estão refletidos no Gráfico 9.

Gráfico 9: Arranjos institucionais que dão suporte às ações de acompanhamento e melhoria da frequência e do rendimento escolar do aluno.



Fonte: Secretarias estaduais de educação (questionário de autoavaliação). Elaboração: Equipe de monitoramento/TCU.

Nota: 1) Os valores dentro das barras se referem à quantidade de estados que discordam, são neutros, concordam ou não opinaram sobre a assertiva.

416. No geral as secretarias de educação avaliaram positivamente os aspectos relacionados a: (a) existência de mecanismos de acompanhamento do rendimento escolar do aluno; (b) articulação entre a secretaria estadual de educação e as escolas ser suficiente para manter as informações dos alunos atualizadas; (c) existência de mecanismo sistematizado e formalmente definido na rede de ensino para acompanhamento e monitoramento da frequência escolar dos alunos; (d) planejamento das ações visando à melhoria da frequência escolar realizados a partir dos resultados do acompanhamento do aluno; (e) aplicação de estratégias visando a correção o desempenho escolar dos alunos.

417. Por outro lado, duas assertivas, ‘se as ações adotadas têm contribuído para diminuir a recorrência

de faltas dos alunos' e 'se a rede de ensino oferece aulas de reforço em turno complementar e estudos de recuperação', podem servir de preocupação na avaliação geral dos impactos efetivos dos mecanismos implantados pelas secretarias de educação para melhorar o acompanhamento e mitigar o abandono e a frequência escolar.

418. Há uma percepção que as ações adotadas não têm contribuído para diminuir a recorrência de faltas dos alunos do ensino médio, já que 37% das secretarias estaduais responderam negativamente ou optaram pela neutralidade da resposta. Mostrando que o impacto das ações pode não estar surtindo um efeito positivo.

419. A outra assertiva que recebeu avaliação negativa diz respeito a oferta de aulas de reforço em turno complementar ou estudos de recuperação para melhoria do desempenho dos alunos do ensino médio. Mais uma vez, 42% das secretarias estaduais responderam negativamente ou optaram pela resposta neutra, e neste caso a resposta negativa chegou a 17% das respostas, ou seja, em pelo menos quatro estados não estariam sendo ofertados este tipo de solução.

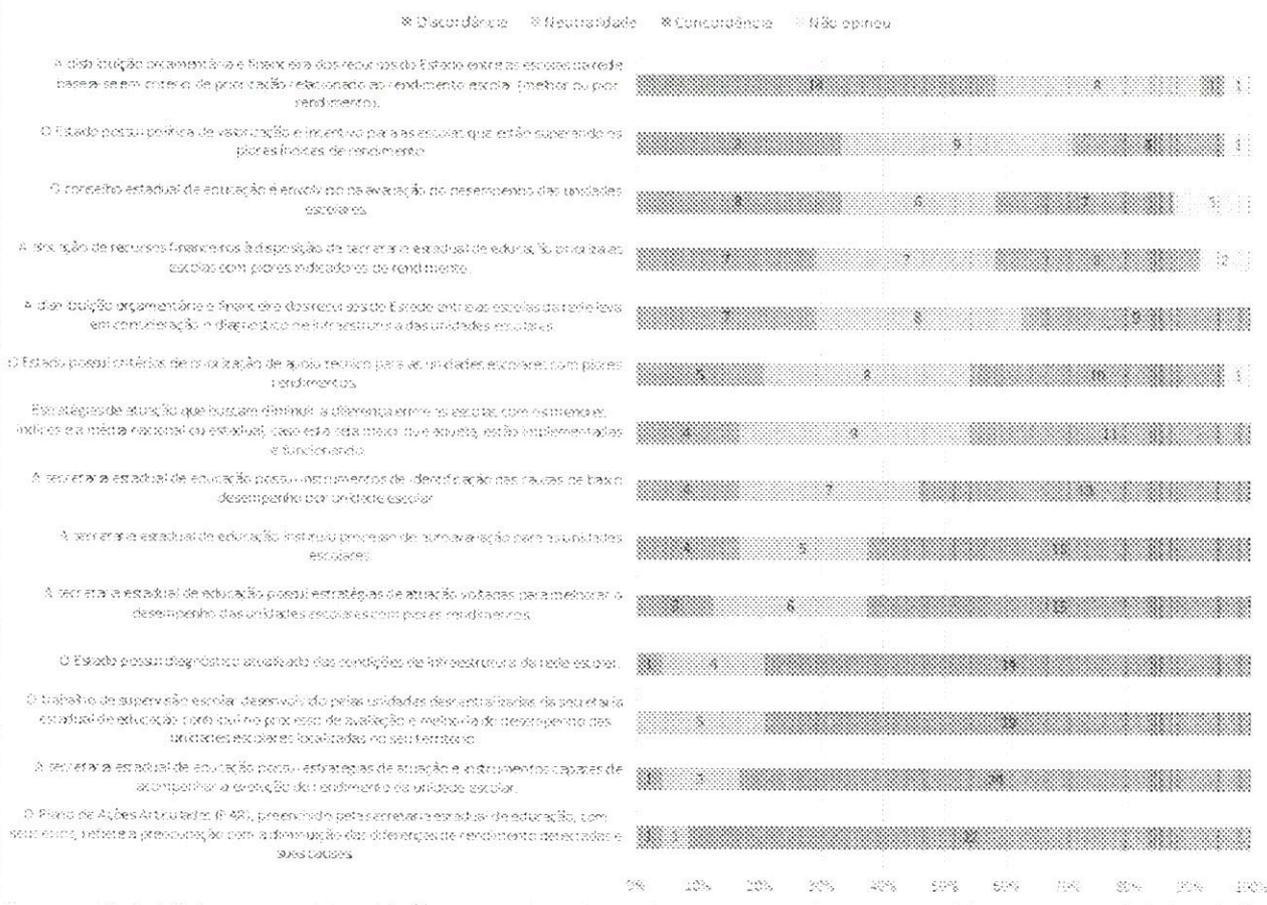
420. Uma outra assertiva que pode ser objeto de preocupação é 'se as estratégias e instrumentos com a finalidade de reduzir problemas de desempenho dos alunos estão implantadas e funcionando': 42% das secretarias se posicionaram de forma a não responder nem positivamente nem negativamente, o que demonstra uma indefinição por parte dos gestores públicos se as estratégias estão tendo impacto na melhoria do desempenho do aluno.

### **3.6. Política para atendimento a escolas públicas com piores indicadores de rendimento**

421. Este ponto representa os itens que visaram abordar as políticas de atendimento a escolas com piores ou melhores indicadores de rendimento.

422. Foram quatorze as assertivas que as Secretarias Estaduais de Educação e do Distrito Federal avaliaram no que se refere as políticas de atendimento a escolas com piores indicadores de rendimento. As assertivas foram definidas com a finalidade de avaliar as estratégias, acompanhamentos e diagnósticos relacionados a avaliação e melhoria do desempenho das unidades escolares além da alocação de recursos nas escolas.

Gráfico 10: política para atendimento a escolas públicas com piores indicadores de rendimento.



Fonte: Secretarias estaduais de educação (questionário de autoavaliação). Elaboração: Equipe de monitoramento/TCU.

Nota: 1) Os valores dentro das barras se referem à quantidade de estados que discordam, são neutros, concordam ou não opinaram sobre a assertiva.

423.No geral as secretarias de educação avaliaram positivamente apenas quatro itens: (a) existência de estratégias de atuação e instrumentos capazes de acompanhar a evolução do rendimento da unidade escolar; (b) contribuição do trabalho de supervisão escolar desenvolvido pelas unidades descentralizadas da secretaria estadual de educação no processo de avaliação e melhoria do desempenho das unidades escolares; (c) utilização do Plano de Ações Articuladas (PAR) como meio para buscar a diminuição das diferenças de rendimento detectadas e suas causas; (d) existência de diagnóstico atualizado das condições de infraestrutura da rede escolar. Nesses quatro itens, pelo menos 79% das secretarias de educação deram notas positivas (concordância) para as assertivas, chegando a um percentual de 92% na assertiva relacionada a utilização do PAR como instrumento para buscar a diminuição das diferenças de rendimento.

424.No grupo de assertivas que buscaram medir o grau de concordância relacionadas a política para atendimento a escolas públicas com piores indicadores teve-se uma maior discordância nas respostas e algumas delas chamam a atenção. Abaixo relacionaremos em ordem de discordância, onde a primeira é a assertiva com o maior percentual de discordância e a última é a assertiva com menor percentual. Discordância é o somatório das respostas com notas de 1 a 3. Apesar de uma nota 3 não denotar explicitamente uma discordância, ela representa neutralidade:

(a) distribuição orçamentária e financeira dos recursos do Estado entre as escolas da rede baseia-se em critério de priorização relacionado ao rendimento escolar (melhor ou pior rendimento);

(b) Estado possui política de valorização e incentivo para as escolas que estão superando os piores

índices de rendimento;

(c) conselho estadual de educação é envolvido na avaliação do desempenho das unidades escolares;

(d) alocação de recursos financeiros à disposição da secretaria estadual de educação prioriza as escolas com piores indicadores de rendimento;

(e) distribuição orçamentária e financeira dos recursos do Estado entre as escolas da rede leva em consideração o diagnóstico de infraestrutura das unidades escolares;

(f) estado possui critérios de priorização de apoio técnico para as unidades escolares com piores rendimentos;

(g) estratégias de atuação que buscam diminuir a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional ou estadual, caso esta seja maior que aquela, estão implementadas e funcionando;

(h) secretaria estadual de educação possui instrumentos de identificação das causas de baixo desempenho por unidade escolar;

(i) secretaria estadual de educação instituiu processo de autoavaliação para as unidades escolares;

(j) secretaria estadual de educação possui estratégias de atuação voltadas para melhorar o desempenho das unidades escolares com piores rendimentos.

425.A assertiva que busca medir se a distribuição de recursos financeiros segue critérios com priorização é a que teve maior rejeição, ou seja 22 dos 24 Estados responderam que não concordavam com esta assertiva.

426.Não é possível fazer uma associação direta e absoluta que ao responder que a não concorda com a assertiva o respondente afirma que o seu estado não distribui seus recursos financeiros levando em conta e priorizando o rendimento da unidade escolar, porem está inferência é plausível.

427.Esta inferência de não priorização na distribuição de recursos financeiros é corroborada por outras assertivas que tentam medir a existência ou não de estratégia ou política de valorização do desempenho da unidade escolar ou de mitigar mau desempenho.

428.As assertivas que representam 'a alocação de recursos financeiros à disposição da secretaria estadual de educação prioriza as escolas com piores indicadores de rendimento' e 'o Estado possui política de valorização e incentivo para as escolas que estão superando os piores índices de rendimento', obtiveram 63% e 74% de respostas neutras ou negativas, o que leva a concluir que, no mínimo, a percepção é que os estados não levam em conta o rendimento das unidades escolares na divisão dos recursos financeiros.

429.A percepção dos respondentes ao questionário é que a qualidade da infraestrutura das unidades escolares também não é levada em conta quando da distribuição orçamentária e financeira.

430.Majoritariamente as secretarias estaduais de educação possuem diagnóstico atualizado das condições de infraestrutura da rede escolar, 79% dos estados respondentes, ou seja, 19 estados, concordaram com a assertiva que tratava da existência de diagnóstico atualizado das condições de infraestrutura da rede escolar.

431.De modo geral a percepção é que os esforços empreendidos pelas secretarias estaduais de educação não levam em conta as desigualdades regionais, mesmo dentro de uma microrregião, ou diferenças de adequação quanto a infraestrutura escolar e isto pode ser visto como falha na gestão.

432.Sabe-se que durante o processo de planejamento através das ferramentas disponibilizadas pelo Ministério de Educação, dentre eles o PAR, são levantadas as fragilidades de infraestrutura e demais necessidades das escolas, mas pelas respostas das secretarias estaduais, parece que este planejamento não se transforma em instrumento de mudança.

### **3.7. Arranjos institucionais previstos nos artigos 7º a 11 da Lei 13.005/2014**

433. É condição *sine qua non* para a implementação das metas do PNE que os arranjos institucionais estejam devidamente implantados e funcionando. A Lei 13.005/2014, que aprovou o PNE para o decênio de 2014 a 2024, trouxe nos seus artigos 7º a 11 uma série de arranjos que são a base para a implementação não apenas da Meta 3 do PNE, mas, também, das demais metas: (a) regime de colaboração entre os entes federados; (b) planos de educação dos estados, municípios e Distrito Federal em consonância com o PNE; (c) aprovação de leis estaduais, municipais e distrital disciplinando a gestão democrática da educação pública; (d) PPA, LDO e LOA formulados de forma a assegurar dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os planos de educação; e (e) implantação de sistema nacional de avaliação da educação básica, coordenado pela União.

434. Quanto ao regime de colaboração entre os entes federados, segundo o art. 7º da Lei 13.005/2014:

‘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.

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

§ 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

§ 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

§ 4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

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

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.’

435. Verifica-se do dispositivo supra a necessidade de que os entes federados atuem em regime de colaboração para implementação do PNE, devendo serem criadas, no mínimo, duas instâncias permanentes de negociação, uma envolvendo União, estados, Distrito Federal e municípios e outra, no âmbito de cada estado, envolvendo o estado e os respectivos municípios.

436. O PNE prevê ainda a necessidade de um arranjo de colaboração específica para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

437. Ainda no âmbito da cooperação entre os entes federados, cabe chamar atenção para o fato de que deve ser feito um acompanhamento local da consecução das metas do PNE por meio de um arranjo institucional que envolva a ação conjunta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

438. Os gráficos 11 demonstram a percepção dos estados quanto aos arranjos institucionais previstos no PNE.

Gráfico 11: Arranjos institucionais para implementação do PNE.



Fonte: Secretarias estaduais de educação (questionário de autoavaliação). Elaboração: Equipe de monitoramento/TCU.

Nota: 1) Os valores dentro das barras se referem à quantidade de estados que discordam, são neutros, concordam ou não opinaram sobre a assertiva. 2) De cima para baixo, **na assertiva 1, leia-se: 'O regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que**

necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade está implantada e funcionando’; **na assertiva 4**, leia-se: ‘O Estado criou mecanismos para acompanhamento da consecução da meta relativa ao Ensino Médio (meta correspondente a Meta 3 do PNE) (As estratégias definidas no Plano Estadual de Educação-PEE estão complementadas por mecanismos locais de coordenação e colaboração recíprocas.)’; **na assertiva 11**, leia-se: ‘Os indicadores de avaliação institucional do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica são utilizados como fonte de informação para avaliação da qualidade da educação do Ensino Médio (Art. 11 §1º II da Lei 13.005 de 25/06/14-PNE ou art. contraparte do Plano Estadual de educação)’; **na assertiva 13**, leia-se: ‘Os indicadores de rendimento escolar do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica são utilizados como fonte de informação para avaliação da qualidade da educação do Ensino Médio (Art. 11 §1º I da Lei 13.005 de 25/06/14-PNE ou contraparte do Plano Estadual de Educação)’; **na assertiva 14**, leia-se: ‘O Estado é membro de instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para o alcance das metas previstas e a implementação das estratégias objeto do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano Estadual de Educação (PEE)’; **na assertiva 20**, leia-se: ‘O Estado estabeleceu no Plano Estadual de Educação estratégias que considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural (Em referência a estratégia 3.7 do PNE)’; **na assertiva 23**, leia-se: ‘O Estado estabeleceu no Plano Estadual de Educação estratégias que garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades. (Em referência a estratégia 3.7 do PNE e Meta 4 do PNE)’.

439. Dentre os estados que responderam ao questionário, 88% entendem que existe colaboração entre os entes federados visando ao alcance das metas e à implementação do PNE; 87% responderam que o respectivo estado é membro de instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios para o alcance das metas previstas e a implementação das estratégias previstas e a implementação do PNE e do PEE.

440. No entanto, apenas 63% entendem que as ações adotadas para o alcance das metas relacionadas ao ensino médio (meta correspondente à Meta 3 do PNE) previstas no plano de educação são adequadas e suficientes, o que aponta para uma necessidade de revisão dessas ações, para que os entes federados não depreendam esforços em ações inadequadas.

441. Há ainda que se registrar que apenas 41% dos estados que responderam ao questionário consideram que está implantado e em funcionamento um regime de colaboração específico para a implementação de modalidade de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida.

442. A situação que também exige uma atenção especial diz respeito ao acompanhamento local da implementação das metas. Dentre os estados que responderam os questionários apenas 46% entendem que o estado criou mecanismos para acompanhamento da consecução da meta; somente 58% concordam que os mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PEE estão implementados e funcionando; e 48% concordam o mecanismo para o acompanhamento local da consecução das metas dos planos municipais de educação (PME) está implementado e funcionando. Nos termos da art. 7º, §3º, supra, está é um arranjo que depende de uma ação coordenada entre estados, distrito federal e municípios.

443. Quanto à consonância entre os planos de educação dos estados, Distrito Federal e municípios com o PNE, segundo o art. 8º da Lei 13.005/2014:

‘Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;

III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;

IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.’

444. Dos estados que responderam aos questionários, 96% entendem que o PEE está em consonância com as diretrizes do PNE. Ademais, verifica-se que mais de 90% dos estados que responderam ao questionário concordam que foram estabelecidas no PEE estratégias que: (a) asseguram a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais; (b) consideram as necessidades específicas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas; (c) garantem o atendimento das necessidades específicas na educação especial; (d) que promovam a articulação entre o estado e seus municípios na implementação das políticas educacionais; (e) que promovam a articulação entre o estado e a União na implementação das políticas educacionais.

445. Quanto à aprovação de leis estaduais, municipais e distrital disciplinando a gestão democrática da educação pública, estabelece a lei 13.005/2014:

‘Art. 8º [...]

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

[...]

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.’

446. Dos estados que responderam ao questionário, 74% afirmaram que existe lei específica disciplinando a gestão democrática da educação pública e 100% afirmou que houve ampla participação da comunidade educacional e da sociedade civil no processo de elaboração e adequação do plano de educação do estado.

447. Quanto à formulação do PPA, LDO e LOA de forma a assegurar dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os planos de educação, dispõe a Lei 13.005/2014, em seu art. 10 que ‘O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.’

448. Dentre os estados que responderam ao questionário, apenas 44% afirmaram que as leis orçamentárias asseguram dotações compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PEE e somente 61% concordam que os recursos orçamentários alocados no ensino médio são executados de acordo com o montante previsto. Essa situação denota a necessidade de se prever adequadamente nas leis orçamentárias recursos compatíveis para execução das metas do PEE (que são desdobramento do PNE), bem como de se garantir que o orçamento seja executado conforme previsto.

449. Por fim, quanto à implantação de um sistema nacional de avaliação da educação básica, coordenado pela União, a Lei 13.005/2014 é precisa ao estabelecer que:

‘Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de

ensino.

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

§ 2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

§ 3º Os indicadores mencionados no § 1º serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede.

§ 4º Cabem ao Inep a elaboração e o cálculo do Ideb e dos indicadores referidos no § 1º.

§ 5º A avaliação de desempenho dos (as) estudantes em exames, referida no inciso I do § 1º, poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus Municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação.

450. Antes de adentrarmos na análise das respostas que envolvem o sistema nacional de avaliação da educação básica, cumpre-nos esclarecer que esse sistema ainda não foi implantado, conforme se verifica na análise empreendida no item 2.1.1 referente ao sistema avaliativo da qualidade do ensino médio por escola. Assim, as respostas ao questionário levaram em consideração o sistema vigente, qual seja, o Saeb.

451. Dentre os estados que responderam ao questionário, 92% utilizam os dados do sistema nacional de avaliação da educação básica para orientar as políticas públicas relativas ao ensino médio; 67% entendem que os indicadores de rendimento escolar para avaliação da qualidade da educação do ensino médio foram desenvolvidos e implementados; 54% consideram que os indicadores de avaliação institucional para avaliar a qualidade da educação do ensino médio foram desenvolvidos e implementados; 85% concordam que os indicadores de rendimento escolar do sistema nacional de avaliação da educação básica são utilizados como fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação do ensino; 74% entendem que os indicadores de avaliação institucional são utilizados como fonte de informação para avaliação da qualidade da educação do ensino médio; e, por fim, 62% consideram que o estado possui sistema próprio de avaliação do rendimento escolar compatível com a metodologia do sistema nacional.

452. Pelos resultados apresentados, verifica-se que um número substancial de estados se valem dos dados nacionais para orientar e avaliar suas políticas públicas no ensino médio, que reforça a necessidade da efetiva implementação do Sinaeb.

### **3.8. Quadro de responsabilidades**

453. A boa governança do PNE está associada, entre outros atributos, à clara identificação dos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual o plano será implementado. Nesse contexto, as responsabilidades pela execução de cada estratégia e por alguns dos dispositivos que constam do corpo da Lei 13.005/2014 precisam estar claramente definidas, de modo, por exemplo, a

não atribuir ao MEC toda a responsabilidade pela sua viabilização e, por consequência, deixar de identificar outros atores governamentais e não governamentais que são corresponsáveis pelo êxito dessas estratégias e, conseqüentemente, da meta. Assim, a boa governança do PNE dependerá, em parte, justamente dessa caracterização de responsabilidades e competências institucionais. Foi com essa intenção que foi expedido, ao MEC, o Ofício de Requisição 1-360/2016-TCU/SecexEducação (peça 83), que solicitava o preenchimento de quadro que tratava exatamente dessa caracterização de responsabilidades. A partir das informações prestadas (peça 92), que estão sumarizadas na Tabela 3, foi possível obter uma caracterização inicial desses arranjos, sob a perspectiva do gestor federal.

Tabela 3: Arranjos institucionais para a implementação das estratégias da Meta 3 do PNE 2014-2024.

Estratégia (Código/assunto)		Atores envolvidos com a execução da estratégia	Aspectos normativos	Aspectos programáticos
3.1	Institucionalizar programa nacional de renovação do ensino médio.	SEB/MEC, CNE, secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal e Consed.	Estratégia assentada nas Diretrizes Curriculares Nacionais do ensino médio e na MP 746/2016.	Em nível federal, foi destacado o Programa ensino médio Inovador (Portaria 971/2009) e Programa de Fomento às Escolas em Tempo Integral (Portaria 1145/2016).
3.2	Elaborar proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento	SE/MEC, SEB/MEC, CNE, secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal e Consed.	Constituição Federal e LDB.	Construção da Base Nacional Comum Curricular
3.3	Pactuar a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento	SE/MEC, SEB/MEC, Sase/MEC, CNE, secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal e Consed.	Portaria MEC de 1547, 28/12/2016.	Construção da Base Nacional Comum Curricular.
3.4	Garantir bens e espaços culturais e ampliação da prática desportiva	Secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal	Não informado.	Competência das redes de ensino estaduais e Distrital.
3.5	Manter e ampliar programas de correção de fluxo	SEB/MEC, secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, Consed e Undime.	Não informado.	Competência das redes de ensino estaduais e Distrital.
3.6	Universalizar o Enem e promover sua utilização como instrumento de avaliação sistêmica	Inep e secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal.	LDB, Diretrizes Curriculares Nacionais e Parâmetros Curriculares.	Enem, Saeb e Enceja.
3.7	Expandir matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional	Setec/MEC, SEB/MEC, Secadi/MEC e secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal.	MP 746/2016.	Pronatec, Programa MedioTec, reforma do ensino médio e rede federal de educação profissional, científica e tecnológica
3.8	Monitorar o acesso e a permanência escolar dos jovens beneficiários de programas de transferência de renda	Secadi/MEC, SEB/MEC, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Ministério da Saúde e secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal.	Lei 10.836/2004 e Decreto nº 5.209/2004.	Acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF); Programa Saúde na Escola.
3.9	Promover busca ativa	Secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e	Não informado.	Competência das redes de ensino estaduais, municipais

<b>Estratégia (Código/assunto)</b>	<b>Atores envolvidos com a execução da estratégia</b>	<b>Aspectos normativos</b>	<b>Aspectos programáticos</b>
	dos municípios.		e do Distrito Federal.
3.10	Fomentar programas de educação e de cultura com qualificação social e profissional.	Secadi/MEC, SEB/MEC, Setec/MEC, instituições públicas de educação superior e secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal.	Lei 11.692/2001
3.11	Redimensionar a oferta do ensino nos turnos diurno e noturno.	Secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal.	Não informado.
3.12	Desenvolver formas alternativas de oferta do ensino para a população itinerante.	Secadi/MEC, CNE e secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal.	Resolução CNE/CEB nº 3, de 16/05/2012.
3.13	Implementar políticas de combate à evasão.	Secadi/MEC, SEB/MEC, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Ministério da Saúde, instituições públicas de educação superior e secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal.	Não informado.
3.14	Estimular a participação em cursos de áreas tecnológicas e científicas.	SEB/MEC, Setec/MEC, secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal e Consed.	Não informado.
			Projovem Urbano, Projovem Campo, Proemi e ETI.
			Competência das redes de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal.
			Documento Orientador para os Sistemas de Ensino, publicado em 2014, resultado do Grupo do Trabalho (GT-Ciganos).
			PNLD e formação de professores.
			Reforma do Ensino Médio, Pronatec e Programa MedioTec.

Fonte: MEC.

#### 4. BENEFÍCIOS EFETIVOS DAS DELIBERAÇÕES

454. Os padrões de monitoramento do TCU, aprovados pela Portaria-Segecex 27, de 19 de outubro de 2009, orienta quem os benefícios efetivos das deliberações somente sejam arrolados no último monitoramento. No entanto, entendemos de bom alvitre que os benefícios das deliberações cumpridas ou parcialmente cumpridas podem ser devidamente registrados neste relatório.

<b>Deliberações do Acórdão 618/2014-Plenário</b>	<b>Benefícios Efetivos</b>
Recomendação 9.2.2	Maior integração entre os instrumentos de planejamento que tenham com tema educação.
Recomendação 9.2.3	Criação de uma instância permanente para monitorar o cumprimento da Lei do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.
Recomendação 9.3	Criação de uma rede para monitoramento não só da meta 3, mas de todo o PNE.
Recomendação 9.5.2	Criação, no Simec, da funcionalidade 'execução e acompanhamento'.
Recomendação 9.5.3	Integração entre o PAR e o PDDE Interativo.
Recomendações 9.5.4.2 e 9.5.4.3	Implementação de ferramentas no PDE Interativo que permite a avaliação e o monitoramento das ações do plano de ação da escola e o apoio à atividade de supervisão escolar.

**5. COMENTÁRIOS DOS GESTORES AO RELATÓRIO PRELIMINAR (opcional)**

455. Vide peça 112, instrução de análise dos comentários do gestor.

**6. CONCLUSÃO**
**6.1. Monitoramento**

456. Quanto às deliberações ora monitoradas, segue abaixo, por órgão, o grau de cumprimento ou implementação da determinação ou recomendação.

Tabela 4: Grau de atendimento das deliberações do Acórdão 618/2014 – Plenário, alterado pelo Acórdão 906/2015 – Plenário, pelo Ministério da Educação.

<b>Grau de implementação das deliberações – Ministério da Educação</b>					
Deliberação	Cumprida ou implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada	Não cumprida ou Não implementada	Não aplicável
9.1.1 (item 2.1.1 do relatório)				X	
9.1.2 (item 2.1.2 do relatório)		X			
9.1.3 (item 2.1.3 do relatório)				X	
9.2.1 (item 2.2.1 do relatório)			X		
9.2.2 (item 2.2.2 do relatório)		X			
9.2.3 (item do 2.2.3 relatório)	X				
9.3 (item 2.3.1 do relatório)	X				
9.5.1 (item 2.4.1 do relatório)				X	
9.5.2 (item 2.4.2 do relatório)	X				
9.5.3 (item 2.4.3 do relatório)	X				
9.5.4 (item 2.4.4 do relatório)			X		
Quantidade	4	2	2	3	
<b>Percentual</b>	<b>36%</b>	<b>18%</b>	<b>18%</b>	<b>27%</b>	<b>0%</b>

Tabela 5: Grau de atendimento das deliberações do Acórdão 618/2014 – Plenário, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

<b>Grau de implementação das deliberações – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão</b>					
Deliberação	Cumprida ou implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada	Não cumprida ou Não implementada	Não aplicável
9.2.1 (item 2.2.1 do relatório)			X		
9.2.2 (item 2.2.2 do relatório)		X			
9.2.3 (item 2.2.3 do relatório)	X				
9.3 (item 2.3.1 do relatório)	X				
Quantidade	3	1	1	0	0
<b>Percentual</b>	<b>50%</b>	<b>25%</b>	<b>25%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>

Tabela 6: Grau de atendimento das deliberações do Acórdão 618/2014 – Plenário, pela Controladoria Geral da União.

<b>Grau de implementação das deliberações – Controladoria Geral da União</b>					
Deliberação	Cumprida ou implementada	Em cumprimento ou em	Parcialmente cumprida ou Parcialmente	Não cumprida ou Não implementada	Não aplicável

		implementação	implementada		
9.4 (item 2.5.1 do relatório)				X	
Quantidade	0	0	0	1	0
Percentual	0%	0%	0%	100%	0%

Tabela 7: Grau de atendimento das deliberações do Acórdão 618/2014 – Secretaria de Orçamento Federal

<b>Grau de implementação das deliberações – Secretaria de Orçamento Federal</b>					
Deliberação	Cumprida ou implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada	Não cumprida ou Não implementada	Não aplicável
9.6 (item 2.6.1 do relatório)				X	
Quantidade	0	0	0	1	0
Percentual	0%	0%	0%	100%	0%

Tabela 8: Grau de atendimento das deliberações do Acórdão 618/2014 – Ministério da Fazenda

<b>Grau de implementação das deliberações – Ministério da Fazenda</b>					
Deliberação	Cumprida ou implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada	Não cumprida ou Não implementada	Não aplicável
9.3 (item 2.3.1 do relatório)	X				
Quantidade	1	0	0	0	0
Percentual	100%	0%	0%	0%	0%

457. A determinação, ao MEC, prevista no **item 9.1.1 do Acórdão 906/2015**, pretendia que se criasse um sistema avaliativo que permitisse indicar a qualidade do ensino médio por escola, para que se desse efetivo cumprimento ao art. 206, VII, da Constituição Federal, que traz como um dos princípios para ministrar o ensino a garantia de padrão de qualidade. Verificou-se, no entanto, que o MEC avançou timidamente no desenvolvimento desta determinação.

458. Verificou-se, ainda, que a Lei 13.005/2014, que instituiu o PNE 2014-2024, trouxe um novo marco regulatório para a instituição do referido sistema, fixando o prazo para sua conclusão até 26/6/2016. No entanto, tal prazo foi descumprido pelos Ministros da Educação que ocuparam aquele ministério a partir da publicação do PNE, motivo pelo qual será proposta audiência de todos eles, sem prejuízo de fixação de nova determinação (item 61).

459. Benefício estimado: espera-se que, com o cumprimento da determinação, o País possa contar com um sistema que efetivamente afira a qualidade do ensino médio por escolar, podendo agir pontualmente na correção de rumos e melhorar a alocação dos recursos públicos.

460. A determinação, ao MEC, prevista no **item 9.1.2 do Acórdão 906/2015**, pretendia que se melhorasse as informações constantes no Siope. Apesar de o MEC estar tomando algumas providências para melhoria desse sistema, as disparidades dos dados lançados no Siope, se comparado com outras fontes, a exemplo da Rais, SISTN, ou mesmo informações obtidas em tribunais de contas, indica a necessidade de que seja dada continuidade à verificação da consistência dos dados do Siope. Motivo pelo qual estamos propondo a reiteração da determinação, além de recomendação à Segecex para que avalie a oportunidade da realização de uma auditoria coordenada entre os Tribunais de Contas com o objetivo de verificar a consistência das informações do Siope. (item 107).

461. Benefício estimado: contribuir para assegurar a aplicação do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino e na remuneração dos profissionais do magistério da

educação básica.

462.A determinação, ao MEC, prevista no **item 9.1.3 do Acórdão 906/2015**, pretendia que fosse implantado efetivamente uma metodologia que permitisse aferir o custo aluno-qualidade, para que se pudesse saber o quanto deve ser gasto por aluno para o alcance de ensino de qualidade e, portanto, para o cumprimento do art. 206, VII, da Constituição Federal e art. 4º, IX, da LDB. Trata-se, também de uma exigência que passou a ser expressa no art. 2º e nas estratégias 20.6 (implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi) e 20.7 (implementar o Custo Aluno-Qualidade – CAQ) da Lei 13.005/2014 (PNE 2014-2024)

463.Conquanto tenha havido avanços no cumprimento da determinação, o problema – a ausência do CAQi – ainda persiste. O prazo fixado pelo MEC na Portaria 142, de 16 de março de 2016, coloca uma perspectiva de implementação do CAQi e do CAQ somente em 17/3/2018, o que extrapola o prazo fixado na Lei 13.005/2014. Por esse motivo estamos propondo a audiência dos responsáveis; ciência ao MEC quando ao prazo da Portaria 142/2016; determinação ao MEC para apresentar um novo plano de para implementação do CAQi e do CAQ; e a autuação de um processo específico para acompanhamento da implementação do CAQi e do CAQ (item 141).

464.Benefício estimado: a fixação do CAQi e do CAQ trará um melhor critério para alocação de recursos na área da educação, a partir do momento que se sabe qual o valor mínimo para educação de qualidade, por aluno.

465.A recomendação prevista no **item 9.2.1 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário** foi dirigida ao MEC e ao Ministério do Planejamento, para que fosse realizada revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o Programa 2030, quando da revisão anual do PPA, a fim de se estipular metas claras para o ensino médio. A partir das análises realizadas, verificou-se que houve avanços no alinhamento dos indicadores e das metas do PPA 2016-2019 com o PNE 2014-2024.

466.Contudo, as seguintes constatações merecem ressalvas quanto ao Programa 2080 (que substituiu o programa 2030): (a) não há associação explícita dos indicadores a um dos objetivos e a uma das metas que compõem os demais atributos do programa, o que se mostra em desacordo com a prática recomendada pela Portaria Segecex/TCU 33/2010; (b) a maior parte da cesta de indicadores reflete resultados de efetividade almejados no PNE, resultados esses a serem alcançados a partir do esforço conjunto das três esferas de governo e da rede particular de ensino, não estando, portanto, sob o controle direto do MEC; (c) para as metas qualitativas em que se utiliza termos como ‘apoiar’ e ‘promover’ sem trazer inserido em seu descritor o patamar que se deseja alcançar, não é possível identificar a sua exequibilidade, pois não se explicita o resultado esperado das ações a cargo do governo federal.

467.Por esse motivo, a recomendação foi considerada apenas parcialmente implementada. Não obstante, deixa-se de reiterar a recomendação uma vez que a o problema já vem sendo tratado quando da análise das Contas de Governo e no âmbito do TC 023.984/2015-5 (item 175).

468.Benefício estimado: a fixação de indicadores que demonstrem claramente qual o resultado que se espera é *conditio sine qua non* para verificação da efetiva implementação da política pública.

469.A recomendação prevista no **item 9.2.2 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário** foi dirigida ao MEC e ao Ministério do Planejamento, e pretendia gerar uma melhor coordenação e coerência entre os diversos planos que tratam do tema educação: PPA, PNE, PAR, PDE e PDE interativo. Verificou-se que os ministérios envolvidos procuraram alinhar os objetivos e metas e iniciativas do PPA às diretrizes, metas e estratégias do PNE; e a SEB ajustou diversos mecanismos no acompanhamento do PAR, PDE e PDDE interativo que convergem para maior coordenação e coerência do planejamento, execução e acompanhamento dos planos.

470.As medidas adotadas pelo MEC sinalizam a preocupação em dotar de maior coordenação e coerência entre os diversos planos existentes, tanto em nível estratégico quanto operacional, considerou-se o item ora monitorado como em implementação (item 198).

471.Benefício efetivo: maior integração entre os instrumentos de planejamento que tenham como tema a educação.

472.A recomendação prevista no item **9.2.3 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário** foi dirigida ao MEC e ao Ministério do Planejamento para que fosse constituída comissão intergovernamental, sob a Presidência da Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, com a participação da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), para monitorar o cumprimento da Lei do piso salarial nacional para os profissionais de magistério público da educação básica. A recomendação foi considerada implementada uma vez que o MEC, por meio da Portaria 618, de 24/6/2015, instituiu um Fórum Permanente para: (a) propor mecanismos para a obtenção e organização de informações sobre o cumprimento do piso pelos entes federativos e sobre seus planos de cargos, carreira e remuneração; (b) acompanhar a evolução salarial por meio de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) (item 227).

473.Benefício efetivo: criação de uma instância permanente para monitorar o cumprimento da Lei do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

474.A recomendação **9.3 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário** foi dirigida ao MEC, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério da Fazenda, para que adotassem medidas para gerenciar o risco do não cumprimento da Meta 3 do PLPNE, com a alocação dos recursos e de infraestrutura necessários ao ensino médio.

475.Constatou-se que o MEC se mobilizou para realizar o monitoramento do PNE 2014-2024, destacando, entre as iniciativas observadas: publicação de relatórios contendo a linha de base e a evolução dos indicadores de cada meta (elaborado pelo Inep); constituição da Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação (coordenada nacionalmente pela Sase/MEC); adequação das funcionalidades do sistema SIMEC – Módulo PAR de modo a integrar o planejamento das ações do Ministério às metas do PNE; a criação do Portal PNE em Movimento. Foi possível atestar a harmonização entre a Meta 3 do PNE e as metas 04TI, 04TJ e 04KG do PPA 2016-2019. O envolvimento das secretarias estaduais e municipais de educação no processo de monitoramento do PNE, e dos seus respectivos planos de educação, ocorre por meio de adesão à Rede de Assistência Técnica, em parceria com o Consed e a Undime. Por esse motivo, a recomendação foi considerada implementada (itens 256).

476.Benefício efetivo: criação de uma rede para monitoramento não só da meta 3, mas de todo o PNE.

477.A recomendação **9.5.1 do acórdão 618/2014-TCU-Plenário**, dirigida ao Ministério da Educação, visava à criação de indicadores por meio dos quais fosse possível avaliar a eficiência do uso dos recursos e os resultados alcançados com as ações do PAR. Verificou-se que, não obstante a existência de dados no Simec que possibilitam a construção de indicadores de eficiência e eficácia, os mesmos ainda não foram criados, motivo pelo qual se considerou a recomendação não implementada e será proposta que seja reformulada nova recomendação ao MEC, deixando claro que, não obstante os avanços no Simec/PAR com a criação do campo ‘execução e acompanhamento’, é necessário que se crie efetivamente indicador de eficiência e indicador de eficácia para medir a aplicação dos recursos do PAR (item 250).

478.Benefício estimado: criação de indicadores de eficiência e eficácia para medir a aplicação dos recursos do PAR.

479.A recomendação **9.5.2 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário**, dirigida ao Ministério da Educação, tinha por objetivo criar no PAR a possibilidade de registro das etapas de monitoramento e avaliação das ações. Constatou-se que a funcionalidade ‘execução e acompanhamento’ criada no Simec/PAR atende à recomendação, podendo a mesma ser considerada implementada (item 288).

480.Benefício efetivo: criação, no Simec, da funcionalidade ‘execução e acompanhamento’, o que possibilita um melhor monitoramento das ações do PAR.

481.A recomendação **9.5.3 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário**, dirigida ao Ministério da Educação, visava correlacionar, sempre que possível, as ações do PAR com as do PDE Interativo. Considera-se a recomendação implementada, tendo em vista a disponibilização de relatórios, via Simec/PAR, possibilitando que os dados gerados pelo PDDE Interativo sejam utilizados na elaboração do PAR (item 296).

482. Benefício efetivo: integração entre o PAR e o PDDE Interativo.

483. A recomendação **9.5.4 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário**, dirigida ao Ministério da Educação, ainda tratando do PDE Interativo, pretendia que se implantasse neste sistema ferramentas que possibilitassem: (a) 9.5.4.1 a obtenção de plano de ação composto pelo conjunto de medidas a serem implantadas, com suas descrições, metas, prazos, orçamentos, responsáveis e os programas a que se vinculam, sejam de responsabilidade das esferas federal ou estadual, dotando o gestor e a comunidade escolar de um documento orientador das ações executivas e viabilizador de controle social; (b) 9.5.4.2 o registro da avaliação e do monitoramento das ações do plano de ação da escola; (c) 9.5.4.3 o apoio à atividade de supervisão escolar; e (d) 9.5.4.4 maior equidade na distribuição dos recursos transferidos voluntariamente pela União.

484. Constatou-se que os subitens 9.5.4.2 e 9.5.4.3 podem ser considerados implementados e os itens 9.5.4.1 e 9.5.4.4 ainda estão em implementação, uma vez que não é possível verificar no PDE Interativo os programas – estadual, federal ou municipal – aos quais as ações estariam vinculadas e, ainda não se consegue vislumbrar os mecanismos que contribuam para subsidiar o MEC no exame de equidade na distribuição das transferências voluntárias, motivos pelos quais, quanto a este dois subitens, proporemos a sequência do monitoramento (item 310).

485. Benefícios efetivos: implementação de ferramentas no PDE Interativo que permite a avaliação e o monitoramento das ações do plano de ação da escola e o apoio à atividade de supervisão escolar.

486. A recomendação **9.4 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário**, dirigida à Controladoria-Geral da União, visava alcançar uma maior colaboração entre os órgãos de controle interno da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, principalmente por se tratar de controle de recursos na área da educação, e a fim de mitigar os riscos de não atingimento da Meta 3 do PLPNE. Não obstante a recomendação não tenha sido implementada, a promulgação do PNE 2014-2024 e exige uma força coordenada dos entes federado para o atingimento de suas metas, motivo pelo qual será reiterada a recomendação (itens 326).

487. Benefícios estimados: maior articulação dos órgãos de controle interno para assegurar o cumprimento das metas do PNE.

488. A recomendação **9.6 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário**, dirigida à Secretaria de Orçamento Federal, pretendia que se alterasse o título da ‘Subfunção 368 – Educação básica’ e que fosse expedida orientação às unidades gestoras no sentido de que essa Subfunção somente fosse utilizada para classificar as despesas que não se limitassem a uma única etapa ou modalidade de ensino.

489. Quanto à alteração do nome da Subfunção, a SOF esclareceu que sua criação se deu por conta de solicitação do MEC e seguia critérios técnicos. Quanto à expedição de orientações às unidades gestoras para a devida alocação nas subfunções adequadas, verificou-se que a SOF expediu orientação somente ao MEC. No entanto, neste caso, a SOF, vinculada ao Ministério do Planejamento, exerce o papel de formulação de planejamento estratégico nacional e deveria ter expedido orientação para todos os entes federados, motivo pelo qual estamos propondo converter esta parte da recomendação em determinação (itens 340).

490. Benefício estimado: maior clareza na alocação de recursos da educação de acordo com a etapa adequada.

491. **[Plano de monitoramento]** Por fim, sugerimos a realização de um novo monitoramento a fim de verificar o cumprimento das deliberações ainda pendentes, em prazo a ser estipulado, a depender do plano de ação a ser apresentado pelos responsáveis.

## 6.2. Meta 3 do PNE

492. A Meta 3 do PNE 2014-2024 tem como objetivos universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência do PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.

493. No que diz respeito ao **alcance da Meta 3**, constatou-se que a submeta de universalização não foi atingida em 2016. De 2011 a 2014, o percentual alcançado vem girando em torno de 83% (item

381) e mesmo que todos os entes se esforçassem em cumprir seus planos estaduais de educação, a submeta não seria atingida em 2016, pois, dos 25 planos estaduais disponíveis, seis não propuseram a universalidade até o final de 2016, e dois planos estaduais ainda não foram aprovados ou não foram adequados ao PNE (item 368).

494. Em relação à segunda submeta (taxa líquida de matrícula), pode-se afirmar que houve, ao longo dos últimos 14 anos, uma evolução significativa, mas ainda tímida se compararmos aonde o PNE quer chegar. Para atingir o percentual de 85% será necessário quebrar dois paradigmas importantes. O primeiro paradigma é o contingente de jovens em idade escolar e que estão fora do sistema educativo (evasão e abandono) e o segundo é o grande número de jovens que estão com idade inadequada na etapa anterior ao ensino médio: ensino fundamental (item 382).

495. Também constatou-se a necessidade de maior coordenação entre o PNE e os PEE, pois dos 25 planos estaduais disponíveis, cinco estados não propõem o atingimento da taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% da população de 15 a 17 anos e 4 estados apresentam metas inferiores a 85%. Para que a meta do PNE seja atingida, mais estados precisam superar suas metas de 85%, ou os estados que ainda não aprovaram seus planos tenham como meta um percentual superior a 85%, compensando, assim, os estados com meta inferior (item 368 a 370).

496. Para o alcance da Meta 3, são necessárias diversas ações, destacam-se neste relatório aquelas que visivelmente têm um grande impacto no seu atingimento, quais sejam: (a) acesso e dimensionamento da oferta de vagas; (b) evasão abandono e busca ativa; (c) acompanhamento escolar do aluno; (d) política para atendimento a escolas públicas com piores indicadores de rendimento; e (e) consolidação dos arranjos institucionais para implementação do PNE. A aferição dessas ações se deu com base no referencial de governança, mediante a aplicação de questionário, respondido por 23 estados e pelo Distrito Federal.

497. Quanto ao **Alcance da meta de atendimento escolar à população de 15 a 17 anos de idade (acesso e dimensionamento da oferta de vagas)**, constatou-se que a meta de universalização do atendimento escolar à população de 15 a 17 anos de idade não será alcançada, em 2016, por nenhuma unidade da Federação e, conseqüentemente, em nível Brasil. A tendência mostra ainda um pequeno aumento na diferença entre as unidades da Federação com o melhor e o pior indicador em 2016 se comparado ao registrado em 2004 (de 13 para 14,3 pontos percentuais) (item 394).

498. Verificou-se também, segundo dados do Inep, que, no período de 2004 a 2014, '(a) a distância entre os jovens residentes em áreas urbanas e rurais, em termos de pontos percentuais, foi significativamente reduzida, passando de 14,4 p.p., em 2004, para 3,9 p.p., em 2014, (b) permanecem níveis desiguais de acesso à escola entre jovens brancos (87,5%) e negros (81,2%), tornado mais crítico para esse último grupo o acesso à universalização e (c) o grupo de jovens pertencentes aos 25% mais ricos apresentava, ao longo de todo aquele período, taxas de acesso acima de 90%. Os jovens oriundos dos 25% mais pobres permaneceram com a taxa de frequência à escola ou de conclusão da educação básica inferior a 80%. Houve redução na desigualdade de acesso entre esses grupos de 22,3 p.p, em 2004, para 12,4 p.p em 2014. Todavia, os mais pobres se posicionavam a cerca de 20 p.p. distantes da meta de universalização' (item 396).

499. Quanto à **evasão, ao abandono e à busca ativa** verificou-se que o MEC não desenvolve estratégia de busca ativa da população de 15 a 17 anos que se encontra fora da escola, deixando essa atividade para os estados, Distrito Federal e Município. No que diz respeito à evasão ou ao abandono, o MEC aponta os programas de alimentação escolar, transporte escolar, PROEMI, dentre outros contribuem para a prevenção da evasão e abandono no ensino médio.

500. Quanto à atuação nos estados, apenas cerca de 55% dos que responderam ao questionário concordam que possuem política e promovem ações de busca ativa; que as competências dos principais atores envolvidos com a execução das ações de prevenção à evasão e ao abandono escolar e de busca ativa estão claras e formalmente definidas; que as formas de interdependência e de atuação conjunta entre atores envolvidos na execução das ações de prevenção à evasão e ao abandono escolar e de busca ativa estão identificadas; e que está implementado e funcionando espaço ou agenda de reuniões para interlocução entre os atores envolvidos na execução das ações de prevenção à evasão e de busca ativa.

501. Mais preocupante é a comunicação e a atuação conjunta com os serviços de assistência social e com os serviços de proteção à adolescência e à juventude. Apenas 25% dos estados que responderam ao questionário concordam que os canais de comunicação e atuação conjunta com os serviços de assistência social funcionam adequadamente na promoção e da busca ativa da população de 15 a 17 anos fora da escola. E somente 38% concordam que os canais de comunicação e atuação conjunta com os serviços de proteção à adolescência e à juventude funcionam adequadamente na promoção da busca ativa da população de 15 a 17 anos fora da escola (item 410 a 414).

502. Quanto ao **acompanhamento escolar do aluno**, verificou-se que, no geral, as secretarias de educação avaliaram positivamente os aspectos relacionados a: (a) existência de mecanismos de acompanhamento do rendimento escolar do aluno; (b) articulação entre a secretaria estadual de educação e as escolas ser suficiente para manter as informações dos alunos atualizadas; (c) existência de mecanismo sistematizado e formalmente definido na rede de ensino para acompanhamento e monitoramento da frequência escolar dos alunos; (d) planejamento das ações visando à melhoria da frequência escolar realizados a partir dos resultados do acompanhamento do aluno; e (e) aplicação de estratégias visando a correção do desempenho escolar dos alunos.

503. Por outro lado, merecem melhor atenção dos governos federal e local: (a) as ações adotadas para diminuir a recorrência de faltas dos alunos; (b) o oferecimento de aula de reforço em turno complementar e estudos de recuperação; e (c) as estratégias e instrumentos com a finalidade de reduzir problemas de desempenho dos alunos e suas causas (itens 415).

504. Quanto à **política para atendimento a escolas públicas com piores indicadores de rendimento**, foram analisadas 14 assertivas. No geral as secretarias de educação avaliaram positivamente apenas quatro itens: (a) existência de estratégias de atuação e instrumentos capazes de acompanhar a evolução do rendimento da unidade escolar; (b) contribuição do trabalho de supervisão escolar desenvolvido pelas unidades descentralizadas da secretaria estadual de educação no processo de avaliação e melhoria do desempenho das unidades escolares; (c) utilização do Plano de Ações Articuladas (PAR) como meio para buscar a diminuição das diferenças de rendimento detectadas e suas causas; e (d) existência de diagnóstico atualizado das condições de infraestrutura da rede escolar (item 422).

505. Dez assertivas, por seu turno, apontam para a necessidade de maior atenção por parte dos entes federados, quais sejam: (a) se distribuição orçamentária e financeira dos recursos do Estado entre as escolas da rede baseia-se em critério de priorização relacionado ao rendimento escolar (melhor ou pior rendimento); (b) se estado possui política de valorização e incentivo para as escolas que estão superando os piores índices de rendimento; (c) se o conselho estadual de educação é envolvido na avaliação do desempenho das unidades escolares; (d) se a alocação de recursos financeiros à disposição da secretaria estadual de educação prioriza as escolas com piores indicadores de rendimento; (e) se a distribuição orçamentária e financeira dos recursos do Estado entre as escolas da rede leva em consideração o diagnóstico de infraestrutura das unidades escolares; (f) se o estado possui critérios de priorização de apoio técnico para as unidades escolares com piores rendimentos; (g) se as estratégias de atuação que buscam diminuir a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional ou estadual, caso esta seja maior que aquela, estão implementadas e funcionando; (h) se a secretaria estadual de educação possui instrumentos de identificação das causas de baixo desempenho por unidade escolar; (i) se a secretaria estadual de educação instituiu processo de autoavaliação para as unidades escolares; e (j) se secretaria estadual de educação possui estratégias de atuação voltadas para melhorar o desempenho das unidades escolares com piores rendimentos (item 422).

506. Quanto à **consolidação dos arranjos institucionais para implementação do PNE**, a Lei 13.005/2014, que aprovou o PNE para o decênio de 2014 a 2024, trouxe nos seus artigos 7º a 11 uma série de arranjos que são a base para a implementação não apenas da Meta 3 do PNE, mas, também, das demais metas: (a) regime de colaboração entre os entes federados; (b) planos de educação dos estados, municípios e Distrito Federal em consonância com o PNE; (c) aprovação de leis estaduais, municipais e distrital disciplinando a gestão democrática da educação pública; (d) PPA, LDO e LOA formulados de forma a assegurar dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os planos de educação; e (e) implantação de um sistema nacional de

avaliação da educação básica, coordenado pela União.

507.No que diz respeito ao regime de colaboração entre os entes federados, verificou-se que os estados responderam positivamente quanto (a) à existência de colaboração entre os entes federados e (b) à participação em instância permanente de negociação e cooperação entres os entes. Preocupa, contudo, o fato de que menos da metade dos estados responderam positivamente quanto questionados sobre a existência de um regime de colaboração específico para a implementação de modalidade de educação escolar que necessitem considerar territórios étnicos-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida.

508.Os estados também responderam positivamente no que diz respeito à existência de consonância entre os PEE e os PME e o PNE e à existência de leis disciplinando a gestão democrática da educação pública.

509.No entanto, apenas 44% dos estados afirmaram que as leis orçamentárias asseguram dotações compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias com os respectivos PEE e somente 61% concordam que os recursos orçamentários alocados no ensino médio são executados de acordo com o montante previsto.

510.No que tange ao sistema de acompanhamento e avaliação, merece ser olhado com mais atenção o acompanhamento local da implementação das metas. Dentre os estados que responderam os questionários, apenas 46% entendem que o estado criou mecanismos para acompanhamento da consecução da meta; somente 58% concordam que os mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PEE estão implementados e funcionando; e apenas 48% concordam que o mecanismo para o acompanhamento local da consecução das metas dos planos municipais de educação (PME) está implementado e funcionando (item 438).

511.Ainda quanto aos arranjos institucionais, no que tange à **responsabilidade pela execução do PNE no MEC**, foi mapeado no âmbito daquele Ministério quais são os atos envolvidos com a execução da estratégia (item 453)

512.Quanto à análise da meta 3, estamos sugerindo que se envie cópia da decisão que vier a ser proferida, acompanhada de voto e relatório ao MEC, às secretarias estaduais de educação e aos Tribunais de Contas dos Estados.

## 7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

513.Em face do exposto elevamos os autos à consideração superior, propondo, com fulcro nos arts. 41, §2º, 43, I, II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, II, III e IV, do Regimento Interno:

519.1 considerar não cumpridas as determinações dos itens 9.1.1 e 9.1.3 do Acórdão 618/2014 – Plenário, alterado pelo Acórdão 906/2015 – Plenário;

519.2 considerar em cumprimento a determinação do item 9.1.2 do Acórdão 618/2014 – Plenário, alterado pelo Acórdão 906/2015 – Plenário;

519.3 considerar implementadas as recomendações dos itens 9.2.3, 9.3, 9.5.2, 9.5.3, 9.5.4.2 e 9.5.4.3 do Acórdão 618/2014 – Plenário;

519.4 considerar parcialmente implementada a recomendação do item 9.2.1 do Acórdão 618/2014 – Plenário;

519.5 considerar em implementação as recomendações dos itens 9.2.2, 9.5.4.1 e 9.5.4.4 do Acórdão 618/2014 – Plenário;

519.6 considerar não implementada as recomendações dos item 9.5.1 e 9.4 do Acórdão 618/2014 – Plenário;

519.7 tornar sem efeito a primeira parte do item 9.6 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, que recomendava a alteração da denominação da Subfunção 368 – Educação Básica.

519.8 realizar **audiência** dos ex-Ministros da Educação, José Henrique Paim Fernandes (CPF

419.944.340-15) – gestão 3/2/2014 a 1/1/2015, Cid Ferreira Gomes (CPF 419.944.340-15) – gestão 2/1/2015 a 19/3/2015, Renato Janine Ribeiro (CPF 406.523.518-91) – gestão 6/4/2015 a 4/10/2015, Aloizio Mercadante Oliva (CPF 963.337.318-20) – gestão 5/10/2015 a 11/5/2016, para que, no prazo de 15 dias, contados da ciência da notificação do acórdão que vier a ser proferido, apresentem razões de justificativa para a ausência de efetiva implementação do Sistema Nacional de Avaliação Básica e de criação dos ‘indicadores de rendimento escolar’ e ‘indicadores de avaliação institucional’, conforme determinado no art. 211, §1º, da Constituição Federal, no art. 9º, VI, da Lei 9.394/1996, e no art. 11, da Lei 13.005/2014.

519.9 realizar **audiência** do Ministro da Educação José Mendonça Bezerra Filho (CPF 405.300.864-68) – gestão a partir de 12/5/2016, para que, no prazo de 15 dias, contados da ciência da notificação do acórdão que vier a ser proferido, apresente razões de justificativa para a ausência de efetiva implementação do Sistema Nacional de Avaliação Básica e de criação dos ‘indicadores de rendimento escolar’ e ‘indicadores de avaliação institucional’, conforme determinado no art. 211, §1º, da Constituição Federal, no art. 9º, VI, da Lei 9.394/1996, e no art. 11, da Lei 13.005/2014, agravado pelo fato de ter revogado a Portaria/MEC 369/2016;

519.10 realizar **audiência** dos ex-Ministros da Educação, José Henrique Paim Fernandes (CPF 419.944.340-15) – gestão 3/2/2014 a 1/1/2015, Cid Ferreira Gomes (CPF 419.944.340-15) – gestão 2/1/2015 a 19/3/2015, Renato Janine Ribeiro (CPF 406.523.518-91) – gestão 6/4/2015 a 4/10/2015, e do atual Ministro da Educação, José Mendonça Bezerra Filho (CPF 405.300.864-68) – gestão a partir de 12/5/2016, para que, no prazo de 15 dias, contados da ciência da notificação, apresentem razões de justificativa da não implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), cujo prazo expirou em 26/6/2016, nos termos do art. 211, §1º, da Constituição Federal, art. 4º, IX, da Lei 9.394/1996 e da estratégia 20.6 da Lei 13.005/2014 (PNE) c/c Lei 13.249/2016 (PPA 2016-2019) programa 2080 – ‘Educação de qualidade para todos’, iniciativa 04TO – ‘Implementar, até 2016, o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi’;

519.11 realizar **audiência** do ex-Ministro da Educação, Aloizio Mercadante Oliva (CPF 963.337.318-20) – gestão 5/10/2015 a 11/5/2016, para que, no prazo de 15 dias, contados da ciência da notificação, apresente razões de justificativa da não implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), cujo prazo expirou em 26/6/2016, nos termos do art. 211, §1º, da Constituição Federal, art. 4º, IX, da Lei 9.394/1996 e da estratégia 20.6 da Lei 13.005/2014 (PNE) c/c Lei 13.249/2016 (PPA 2016-2019) programa 2080 – ‘Educação de qualidade para todos’, iniciativa 04TO – ‘Implementar, até 2016, o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi’, agravado pelo fato de ter alterado os prazos fixados na Lei 13.005/2015 (PNE), estratégias 20.6 e 20.8, para implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), conforme Portaria/MEC nº 142/2016;

519.12 **determinar** ao Ministério da Educação que:

a) em 60 dias a contar da ciência deste acórdão, apresente plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis para:

a.1) estabelecer sistemática visando ao incremento da consistência das informações prestadas por estados, municípios e Distrito Federal no Siopex quanto ao cumprimento do disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), em atenção ao disposto no art. 212 da Constituição Federal, ao art. 25, §1º, ‘b’, da Lei Complementar 101/2000 e ao art. 22, da Lei 11.494/2007;

a.2) implantar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e os ‘indicadores de rendimento escolar’ e ‘indicadores de avaliação institucional’, tendo em vista o art. 11 da Lei 13.005/2014 (PNE), bem como a iniciativa 062P, do Objetivo 1011, do Programa 2080 do PPA 2016-2019 (Lei 13.249/2016);

a.3) implementar o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) em atenção ao que estabelece a Lei 13.005/2015, estratégias 20.6 e 20.8;

519.13 **dar ciência** ao Ministério da Educação de que a Portaria/MEC nº 142, de 16 de março de 2016, publicada no Diário Oficial da União de 17/6/2016, Seção 2, p. 13, alterou, indevidamente, o prazo fixado na Lei 13.005 de 25/6/2014 (PNE), estratégias 20.6 e 20.8, para implantação do Custo

Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ);

519.14 **converter** a segunda parte do item 9.6 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário em **determinação** à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para que, com base no art. 113 da Lei 4.320/1964 c/c art.14, XIV, a, 9.649/1998 e arts. 3º e 6º da Portaria MOG nº 42/1999, no prazo de 60 dias, oriente os entes federados no sentido de que a Subfunção 368 – Educação Básica apenas deva ser utilizada para classificar despesas que, primeiro, não se limitam a uma única etapa ou modalidade de ensino e, segundo, não seja possível o rateio da despesa entre etapas ou modalidades, esclarecendo que, como regra, as despesas devem ser classificadas nas subfunções relacionadas a cada etapa/modalidade de ensino;

519.15 **recomendar** ao Ministério da Educação que, não obstante os avanços no Simec/PAR, crie indicadores por meio dos quais seja possível avaliar a eficiência e a eficácia do uso dos recursos no âmbito das ações do PAR;

519.16 **recomendar** ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União que, tendo em vista o disposto nos arts. 7º e 11 da Lei 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014-2024, em colaboração com os órgãos de controle interno dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, avalie de forma coordenada a implementação dos programas na área do ensino médio, tendo em vista as estratégias fixadas no PNE;

519.17 **determinar** à SecexEducação que autue processo de acompanhamento da implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

519.18. restituir o processo à Secex-BA realização do próximo monitoramento;

456.1. **dar ciência** da decisão que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e voto, Ministério da Educação, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, ao Ministério da Fazenda, à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), às secretarias estaduais de educação, aos Tribunais de Contas dos Estados, e à Procuradoria da República no Rio de Janeiro tendo em vista a Ação Civil Pública nº 0141108-86.2016.4.02.5101, que tramita na 11ª Vara Federação da Seção Judiciária do Rio de Janeiro.”

7. É o Relatório.

## VOTO

Em decorrência das deliberações proferidas no âmbito da Auditoria Coordenada realizada no ensino médio em 2013, com o objetivo de identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, foi proposto o presente monitoramento, a ser realizado conjuntamente entre o Tribunal de Contas da União, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), em decorrência do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre estes entes. A deliberação monitorada consistiu do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, alterado em parte pelo Acórdão 906/2015-TCU-Plenário em sede de embargos de declaração.

2. Aproveitando-se o ensejo deste monitoramento, e tendo em vista a edição da Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, incluiu-se no escopo da fiscalização um novo critério, qual seja, o exame das estratégias relacionadas ao alcance da Meta 3 do PNE, que teve como alvo universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2024, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%. Para tanto, foram abordados aspectos de governança necessários à implementação das estratégias relacionadas a essa meta, conforme metodologia descrita no relatório precedente.

3. As fragilidades identificadas pela auditoria coordenada de 2013 foram, em grande medida, ratificadas pelo PNE, criado com a Lei 13.005/2014 logo após a decisão do Tribunal, o qual definiu metas e estratégias cuja implementação vem ao encontro das deliberações prolatadas. Por exemplo, o item 9.1.3 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 906/2015-TCU-Plenário, apontou a falta de regulamentação dos padrões mínimos de qualidade de ensino como problema a ser sanado pelo Ministério da Educação - MEC. Posteriormente, o PNE previu a implantação do Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais. Assim, é patente a importância do monitoramento dessas determinações e recomendações por parte do Tribunal a fim de contribuir com o aprimoramento das políticas públicas voltadas para o ensino médio no Brasil.

4. O relatório de fiscalização elaborado pela Secex-BA, com a participação de auditor da SecexEducação, o qual adoto como relatório desta decisão, consolida, nas tabelas 4 a 8, o grau de implementação das deliberações monitoradas. Em síntese, concluiu-se pelo não atendimento dos itens 9.1.1, 9.1.3 e 9.5.1 por parte do Ministério da Educação, do item 9.4 por parte da Controladoria-Geral da União, e do item 9.6 por parte da Secretaria de Orçamento Federal. Os demais itens foram considerados cumpridos, em implementação ou parcialmente cumpridos, resultando, de maneira geral, num alto nível de adesão às formulações exaradas pelo Tribunal.

5. Manifesto minha concordância e acolho a maior parte das propostas sugeridas pela unidade instrutora, com exceção das audiências sugeridas aos cinco ministros da educação que passaram pelo órgão no período avaliado, em razão do não atendimento aos itens 9.1.1 e 9.1.3 da decisão ora monitorada. Alternativamente, considero pertinente promover a oitiva prévia do MEC, consoante fundamento abaixo.

6. Quanto ao exame das estratégias relacionadas ao alcance da Meta 3 do Plano Nacional de Educação 2014 - 2024, relevante se mostra o trabalho realizado pela Secex-BA, uma vez que diversas das deliberações aqui monitoradas têm impacto direto em algumas dessas estratégias.

7. Passo, então, à análise de mérito das situações encontradas e medidas propostas.

\*\*

8. A análise de cumprimento das deliberações monitoradas apontou que não foram implementadas por parte do Ministério da Educação 3 dos 11 itens dirigidos ao órgão por meio do acórdão em tela, o que corresponde a 27% de inadimplemento, sendo duas determinações e uma recomendação. Embora seja um percentual não muito alto, verifico tratar-se de ações que impactam diretamente a correta alocação dos recursos orçamentários de acordo com as políticas públicas previstas na legislação, na medida em que consistem de ferramentas importantes para a realização de diagnóstico efetivo das condições reais do ensino básico, e de orientação para as necessárias ações corretivas. São esses os problemas pendentes de implementação, no âmbito do MEC:

a) ausência de sistema avaliativo que permita indicar a qualidade do ensino médio por escola (determinação 9.1.1);

b) falta de regulamentação dos padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (determinação 9.1.3);

c) ausência de indicadores por meio dos quais seja possível avaliar a eficiência do uso dos recursos e os resultados alcançados com as ações do Plano de Ações Articuladas - PAR (recomendação 9.5.1).

9. No que tange ao **item 9.1.1**, a situação anterior à deliberação consistia na existência de duas avaliações nacionais, a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), sendo que, por limitações inerentes a cada uma, nenhuma servia como indicador de desempenho por escola, o que permitiria a correta compreensão dos fatores que tornam as experiências escolares exitosas ou não, a fim de orientar a tomada de decisão pelo gestor público.

10. Após a prolação da decisão, observa-se que houve um avanço nas medidas adotadas, primeiro com a indicação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) como setor responsável pelo atendimento da deliberação, o qual instituiu a Portaria/Inep 267/2015, estabelecendo os procedimentos e critérios para a divulgação dos resultados do Enem por escola. Segundo, com o início do desenvolvimento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), que previu a entrega de um sistema informatizado integrando as necessidades de informação para a gestão administrativa e pedagógica de escolas, redes e sistemas de ensino.

11. A Portaria/MEC 369/2016, que instituiu o Sinaeb e o definiu como apoio estratégico ao PNE, principal marco para a educação, consistiu de um avanço significativo para a definição de referenciais, e como fonte valiosa para a avaliação da qualidade da educação básica e do ensino médio. Entretanto, ela foi revogada pela Portaria/MEC 981 de 26/8/2016, sob a justificativa da ausência da Base Nacional Comum Curricular, o que representa, na prática, o retorno ao antigo sistema avaliativo formatado pela Portaria 931/2005, já considerado não satisfatório e ineficiente.

12. Assim, acompanho o entendimento esposado pela Secex-BA no sentido de considerar a determinação como não implementada, uma vez que o prazo previsto foi 26/6/2016. Acolho a proposta de determinar ao Ministério da Educação que apresente a esta Corte, no prazo de sessenta dias, plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis para efetiva implantação do Sinaeb, e de criação dos indicadores de rendimento escolar e indicadores de avaliação institucional cabíveis.

13. O **item 9.1.3** do Acórdão 906/2015-TCU-Plenário foi motivado pela constatação de ausência de referencial que estabeleça “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”, previsto no art. 4º, IX, da Lei 9.394/1995 – LDB, e que se mostra como elemento essencial para orientar a complementação da União no financiamento da educação.

14. Isso porque os diversos dispositivos constitucionais e legais atinentes ao financiamento da educação por parte da União envolvem conceitos que dependem do estabelecimento destes referenciais, uma vez que falam em “garantia de padrão de qualidade” (Constituição Federal, art. 206,

VII), “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais” (CF, art. 211, §1º), definição da variedade e quantidade mínima de insumos indispensáveis por aluno, ou seja, conceitos que necessitam de regulamentação dos ditos referenciais.

15. Lamentavelmente, a sistemática de transferências voluntárias do MEC não assegura que a assistência financeira da União beneficie redes que mais necessitam de apoio, consoante registrado pela equipe de auditoria:

“121. (...) A sistemática de apoio financeiro vigente baseia-se, por um lado, em transferências automáticas, preponderantemente orientadas pela quantidade de alunos matriculados na rede, e, por outro lado, em transferências voluntárias que dependem, em grande parte, da aptidão das secretarias de educação em angariar os recursos da União. A consequência é que, na prática, o Ideb não vem sendo utilizado como parâmetro orientador do apoio financeiro da União, em desacordo com o art. 75 da LDB e com o art. 8º, § 2º, do Decreto 6.094/2007.” (peça 113).

16. Assim, mostra-se tanto mais relevante a definição desses referenciais para pautar a atuação do MEC na distribuição dos recursos e definição de ações de equalização de oportunidades educacionais.

17. Com o PNE 2014-2024, previu-se a criação dos indicadores Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ), os quais orientarão o desenvolvimento de diversas ações do MEC. De acordo com PNE, o CAQi deveria ter sido implantado até 26/6/2016 e o CAQ até 26/6/2017.

18. Todavia, a análise efetivada pela Secex-BA apontou que, conquanto tenha havido avanços no cumprimento da determinação do Tribunal com a edição do PNE 2014-2024 e a previsão de criação destes indicadores, o problema identificado ainda persiste, já que, até a data da conclusão do relatório de fiscalização, o prazo previsto havia vencido sem a efetiva implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi).

19. Destaque-se o registro feito pela unidade instrutora informando que o Ministério Público Federal, por sua Procuradoria da República no Rio de Janeiro, entrou com ação civil pública para que a União seja condenada a fixar imediata e definitivamente o CAQi, valendo-se inclusive como fundamento a recomendação exarada por esta Corte de Contas no Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, processo 0141108-86.2016.4.02.5101, que tramita perante a Justiça Federal, Seção Judiciária do Rio Janeiro (peça 65).

20. Outra ação judicial também tratou do tema, proposta pela Federação dos Municípios do Estado do Maranhão, a qual resultou na prolação de decisão liminar deferindo o pedido para que (peça 117):

“A União, por intermédio do Ministério da Educação, homologue, no prazo de 60 dias, a Resolução CNE 08/2010, adotando os parâmetros e valores do CAQi ali definidos, que valerão até a conclusão dos trabalhos da Comissão Interinstitucional de Acompanhamento da Implantação do CAQi-CAQ, definido pela Portaria MEC 142/2016; em seguida, deverão a União e o FNDE implementarem o CAQi como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, e utilizado em substituição ao modelo do Valor Mínimo por Aluno – VMAA para o cálculo do FUNDEB.”

21. Ademais, estando o processo instruído em meu gabinete, levantou-se que o prazo previsto para implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) também venceu, em 26/6/2017, sem o respectivo atendimento.

22. Portanto, a determinação do item 9.1.3 não foi cumprida. Acolho, assim, as propostas sugeridas pela Secex-BA no sentido de determinar ao MEC que, em atenção ao que estabelece a Lei 13.005/2015, estratégia 20.6, presente, no prazo de 60 dias, plano de ação visando à implementação do CAQi e do CAQ.

23. Por outro lado, discordo da proposta de dar ciência ao Ministério da Educação de que a Portaria/MEC nº 142/2016 alterou o prazo fixado na Lei 13.005/2014 (PNE), estratégias 20.6 e 20.8, para implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Os prazos previstos na referida lei já venceram sem cumprimento, e a proposta de determinação acima, para que o MEC apresente novo plano de ação em 60 dias, pretende-se seja suficiente para resolver a questão, induzindo o Ministério a que adote as medidas necessárias para implementar os referidos indicadores.

24. Esses dois itens ensejaram proposta de audiência dos cinco ministros de Estado que ocuparam a pasta entre 2014 e 2016. Conforme já antecipei, deixo de acolher esse encaminhamento, nesta oportunidade, pelos motivos que se seguem.

25. Em seus processos, o Tribunal exerce tanto o controle objetivo (resolução de determinado problema concreto em exame) quanto o controle subjetivo (responsabilização dos agentes envolvidos). Muitas vezes, mostra-se mais adequado que o controle subjetivo ocorra em momento posterior, seja porque o problema concreto demanda respostas rápidas do Tribunal, o que é incompatível com a análise exaustiva dos argumentos de defesa e da situação particular de cada responsável, seja porque o aprofundamento dos fatos previamente à realização de audiências permite um procedimento de responsabilização com maior grau de esmero, rigor e acurácia.

26. No presente caso, verifico que os cinco ministros de estado estão sendo responsabilizados por sua inação quanto à “efetiva implementação do Sistema Nacional de Avaliação Básica e de criação dos ‘indicadores de rendimento escolar’ e ‘indicadores de avaliação institucional’, conforme determinado no art. 211, §1º, da Constituição Federal, no art. 9º, VI, da Lei 9.394/1996, e no art. 11, da Lei 13.005/2014. A conduta imputada é, basicamente, a de terem se omitido no cumprimento de deveres legais (implementar o Sistema Nacional de Avaliação Básica e o Custo Aluno-Qualidade inicial). Observo que tal descumprimento perpassou cinco gestões de Ministros de Estado e que não foram apontados outros agentes públicos como corresponsáveis.

27. Com os elementos apresentados no relatório, julgo não ser possível firmar a convicção de que o inadimplemento tenha se dado por culpa exclusiva dos cinco Ministros que ocuparam a pasta no período avaliado. Verifico, por exemplo, que um dos Ministros ocupou o cargo por pouco mais de dois meses. Ademais, boa parte das gestões ora questionadas transcorreram durante os anos de 2014 e 2015, enquanto o descumprimento da legislação só se efetivou a partir de junho de 2016. Não ficou evidente qual era exatamente a conduta razoável de se exigir de cada um dos agentes. Julgo que a viabilidade jurídica da responsabilização proposta dependeria de uma análise mais detida que estabelecesse maior correspondência entre períodos de gestão, atos administrativos que efetivamente foram praticados e atenuam responsabilidades, condutas exigíveis etc.

28. São questões que merecem um exame mais acurado, o que pode ser feito mediante a apresentação, pelo Ministério, das razões e contingências que levaram ao não cumprimento das medidas e dos atos que chegaram a ser praticados internamente desde a edição da legislação, ainda que estes tenham sido insuficientes para o alcance do resultado pretendido. Julgo que, a partir da análise dessa manifestação, será possível identificar as causas que levaram ao problema e o correto nexo de causalidade entre as ações ou omissões de cada ministro (ou de outros agentes públicos) e o resultado indesejado constatado. Nesse segundo momento, disporá o Tribunal de elementos mais robustos para definir quais condutas foram reprováveis a ponto de ensejar a realização de audiência.

29. Portanto, previamente às audiências, julgo pertinente fazer a oitiva do Ministério da Educação para que o órgão venha se pronunciar nos autos, institucionalmente, sobre a situação aqui tratada, a fim de que esta Corte possa verificar as causas que levaram a esse quadro e atribuir responsabilidades a partir de uma avaliação de culpabilidade mais detalhada.

30. A recomendação **9.5.1**, por sua vez, buscou solucionar problemas encontrados na auditoria coordenada de 2013 relacionados ao Plano de Ações Articuladas – PAR, plano este elaborado pelos entes federados e pactuado com o MEC, para formalização do apoio técnico ou financeiro prestado pela União às redes públicas de educação básica, com o objetivo de promover a melhoria da educação básica, observadas as metas, diretrizes e estratégias do PNE. A decisão ora monitorada foi no sentido de que o MEC criasse indicadores por meio dos quais fosse possível avaliar a “eficiência do uso dos recursos” e os “resultados alcançados com as ações do PAR”.

31. O MEC informou a criação de ferramenta em sistema informatizado (Simec) contendo importantes informações atinentes aos PAR. Entretanto, a Secex-BA verificou que os dados existentes permitem a construção de indicadores de eficiência e eficácia, os quais ainda não foram efetivamente criados. Assim, a equipe de fiscalização considera a recomendação **não implementada** e propõe seja formalizada sua **reiteração**, proposta que acolho integralmente.

\*\*\*

32. A determinação de **item 9.1.2** dirigida ao MEC tratou da inconsistência das informações relativas a despesa de pessoal constantes no Siope – sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação, aspecto sobre o qual a Secex-BA registrou a seguinte análise:

“96.A necessidade de um sistema que permita aferir com exatidão os gastos com a educação, por ente federado, se dá por força do art. 212 da Constituição Federal que estipula o mínimo que deve ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, sob pena, inclusive, de o ente ficar impedido de receber transferência voluntária, nos termos do art. 25, §1º, ‘b’, da Lei Complementar 101/2000. O art. 41, §4º, da Lei 11.768/2008 – LDO 2009 –, chegou a atribuir fé pública às informações constantes no Siope, para fins de controle e restrições quanto às transferências voluntárias.

97.Ademais, a exatidão das informações constantes no Siope é crucial para a verificação do cumprimento do art. 22, da Lei 11.494/2007, que determina a aplicação de pelo menos 60% dos recursos do Fundeb para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.

98.Conquanto o critério utilizado para fixar a determinação ora monitorada não permita afirmar se as inconsistências estão no Siope, na Rais ou no SISTN, existe a certeza de que sistemas que deveriam apresentar dados semelhantes trazem tais dados com muita discrepância entre si.

(...)

102.Apesar de não assumir diretamente a existência de inconsistências no Siope, o MEC relata que vem tomando providências para melhorar a qualidade das informações, conforme se vê nas justificativas apresentadas pelo Ministério.

103.Contudo, por ser uma base declaratória dos entes federados, seria necessário também um esforço conjunto dos demais Tribunais de Contas no estabelecimento de mecanismos que pudessem aferir a consistência dos dados declarados, o que poderia ser feito, por exemplo, quando do exame de contas ordinárias ou emissão de parecer nas contas do Chefe do Poder Executivo.”

33. É inconteste a importância da consistência e exatidão das informações constantes no Siope e a questão vem sendo acompanhada com atenção, não apenas por meio das fiscalizações realizadas por este Tribunal, mas também no âmbito da Atricon, que firmou, em 3/3/2016, Acordo de Cooperação com o MEC e o FNDE, com o objetivo de estabelecer formas de cooperação no que diz respeito à execução dos Planos de Educação. Foi constituído grupo de trabalho para propor ações de acompanhamento das Metas do Plano Nacional de Educação e de análise da qualidade dos gastos na área, o qual vem discutindo a “importância de buscar dados do Siope e validá-los”.

34. Nesta oportunidade, haja vista as medidas que vem sendo adotadas pelo MEC, bem como as dificuldades relatadas uma vez que as ações envolvem diversas unidades, acompanho a análise e as

propostas alvitradas pela unidade instrutora. Cabe considerar o item 9.1.2 do Acórdão 906/2015 – Plenário **em implementação** e **reiterar a determinação** ao órgão para que, no prazo de 60 dias, apresente novo plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis para estabelecer sistemática visando ao incremento da consistência das informações prestadas por estados e Distrito Federal no Siope, quanto ao cumprimento do disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb).

35. O **item 9.2.1** cuidou de recomendação dirigida conjuntamente ao MEC e ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, hoje denominado de Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com vistas à revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o Programa 20130. Pode ser considerada parcialmente implementada, registrando-se que o assunto já vem sendo tratado sistematicamente na análise das Contas de Governo e no âmbito do TC 023.984/2015-5.

36. As recomendações constantes dos **itens 9.2.2, 9.2.3, 9.3, 9.5.2, 9.5.3 e 9.5.4** e seus subitens foram consideradas implementadas ou em implementação pela unidade instrutora, cuja análise incorporo a esse voto, razão pelo qual deixo de tecer comentários sobre cada uma.

37. O **item 9.4** tratou de recomendação à então Controladoria-Geral da União para que, em colaboração com os órgãos de controle interno dos estados, do Distrito Federal e dos municípios avaliasse, de forma coordenada, a implementação dos programas na área do ensino médio. Tal proposta adveio da constatação do risco de descumprimento da meta 3 do PNE, atinente à universalização até 2016 do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, e **elevar**, até o final do período de vigência do PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%. Constatou-se uma necessidade de ação conjunta dos órgãos de controle interno dos entes federados.

38. A CGU manifestou-se nos autos justificando o não atendimento da recomendação em função de seus processos de trabalho, regras internas para seleção dos objetos de auditoria, disponibilidade de recursos humanos etc.

39. Entendo que o modelo de planejamento, financiamento, operacionalização e acompanhamento da educação no Brasil pressupõe a cooperação federativa entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e entre os Estados e os Municípios, para garantia dos meios de acesso à educação pública básica e superior regida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, consoante previsto no Projeto de Lei Complementar nº 413/2014. Este projeto de lei prevê também a instituição do Sistema Nacional de Educação, expressão do esforço organizado, autônomo e permanente do estado e da sociedade brasileira, o que reforça a necessidade de atuação conjunta dos órgãos e das esferas de governo, dentro de suas competências legais.

40. Assim, acompanho a proposta sugerida pela Secex-BA, no sentido de considerar não implementada a medida, e reiterar a recomendação, a ser dirigida agora ao recém-criado Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União.

41. A recomendação do **item 9.6**, dirigida à Secretaria de Orçamento Federal para que altere o título da subfunção 368 - Educação Básica e emita orientação às unidades gestoras, decorreu da constatação de dificuldades em termos de transparência da execução das despesas da educação, dificultando as apurações por parte do Inep e do FNDE, referente aos investimentos por etapa de ensino (infantil, fundamental e médio).

42. Os esclarecimentos apresentados pela SOF foram acolhidos pela Secex-BA que entendeu não mais cabível a alteração do nome da subfunção 368 - Educação Básica, considerando a recomendação parcialmente cumprida. Contudo, sugere seja **determinado** à unidade que expeça orientação técnica aos entes federados quanto à correta utilização da subfunção, proposta que acolho integralmente.

\*\*\*\*

43. No que tange ao outro ponto incluído no escopo da presente fiscalização, o **exame das estratégias relacionadas ao alcance da Meta 3 do PNE 2014-2024**, qual seja, universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento), louvo o trabalho realizado pela equipe de fiscalização, em conjunto com os tribunais de contas dos estados e municípios participantes.

44. O trabalho se destaca pela iniciativa em incluí-lo na presente fiscalização, aproveitando o esforço de mobilização dos tribunais de contas estaduais e municipais participantes, e pela abrangência com que o tema foi tratado, tendo buscado informações junto ao MEC e a todas as Secretarias Estaduais de Educação, das quais apenas três não responderam (Alagoas, Amazonas e Maranhão). A análise foi focada nos aspectos de governança, e abordou os seguintes pontos que guardam correlação com estratégias do PNE:

“(1) alcance da meta de atendimento escolar à população de 15 a 17 anos (acesso e dimensionamento da oferta de vagas) (meta 3 e estratégia 3.11); (2) evasão, abandono e busca ativa (estratégias 3.9 e 3.13); (3) acompanhamento escolar do aluno (estratégias 3.5 e 3.8); (4) políticas de atendimento a escolas com piores indicadores de rendimento e (estratégias 7.9 e 7.19); (5) arranjos institucionais previstos no art. 7º a 11 da Lei 13.005/2014, necessários ao cumprimento do PNE.”

45. Quanto à *Aderência dos planos estaduais de educação à Meta 3 do PNE*, o levantamento realizado pela equipe de fiscalização constatou que, entre todos os estados que já tiveram seus planos promulgados, há uma aderência muito grande das estratégias dos planos estaduais de educação com as estratégias do PNE. A aderência das estratégias de dimensionamento das vagas, busca ativa, evasão, abandono, retenção dos alunos com o PNE é significativa. Evasão e busca ativa, por exemplo, é tratada em pelo menos 90% dos planos disponíveis.

46. Podem ser destacadas do relatório de fiscalização as seguintes constatações/conclusões:

- a) Em relação à submeta da universalização (linha de taxa de atendimento), nos últimos cinco anos de apuração apresentados o percentual alcançado gira em torno dos 83%, sem demonstrar qualquer evolução de curto ou de longo prazo. A evolução desde 2004 foi de 4 p.p.;
- b) Em relação à segunda submeta (linha da taxa líquida de matrícula), pode-se afirmar que houve, ao longo dos últimos 14 anos, uma evolução significativa, mas ainda tímida se compararmos aonde o PNE quer chegar (85%), cujas dificuldades residem no contingente de jovens em idade escolar que estão fora no sistema educativo (evasão e abandono), e no grande número de jovens que ainda estão no ensino fundamental;
- c) a distância entre os jovens residentes em áreas urbanas e rurais, em termos de pontos percentuais, foi significativamente reduzida, passando de 14,4 p.p., em 2004, para 3,9 p.p., em 2014;
- d) permanecem níveis desiguais de acesso à escola entre jovens brancos (87,5%) e negros (81,2%), tornando mais crítico para esse último grupo o acesso à universalização;
- e) o grupo de jovens pertencentes aos 25% mais ricos apresentava, ao longo de todo aquele período, taxas de acesso acima de 90%. Os jovens oriundos dos 25% mais pobres permaneceram com a taxa de frequência à escola ou de conclusão da educação básica inferior a 80%. Houve redução na desigualdade de acesso entre esses grupos de 22,3 p.p, em 2004, para 12,4 p.p em 2014. Todavia, os mais pobres se posicionavam a cerca de 20 p.p. distantes da meta de universalização.

47. O trabalho também abordou as perdas observadas no sistema educacional brasileiro pela evasão e pelo abandono de alunos, problema que impacta significativamente a etapa do ensino médio. O abandono, segundo conceito adotado pelo Inep, representa a condição do aluno que deixa de

frequentar a escola durante o andamento do ano letivo e retorna no ano seguinte. A evasão se caracteriza pela “fuga” do sistema de ensino sem completar o nível ou o ano de estudo, ou seja, o aluno se matricula em determinado ano letivo, mas não se matricula no ano seguinte, independentemente de sua condição de rendimento escolar ter sido de aprovado ou de reprovado.

48. O relatório traz importantes dados e conclusões acerca do tema, tendo sido identificados aspectos que merecem aperfeiçoamento, por exemplo, no que tange à busca ativa da população de 15 a 17 anos que se encontra fora da escola, ação que se insere na esfera de competência de estados e municípios (parágrafo 410 do relatório).

49. A conclusão alcançada pela equipe de fiscalização quanto ao tema da evasão escolar foi a seguinte:

“414. Do ponto de vista da gestão educacional, as medidas destinadas a promover o regresso de jovens à escola, para que concluam a educação básica, exige, cada vez mais, articulação entre a secretaria de educação e outros serviços públicos. Do contrário, corre-se o risco de ações fragmentadas e pouco efetivas. Portanto, para além da formalização dessa articulação em rede, é preciso que, de fato, esses atores estejam se comunicando e atuando em conjunto. Analisando-se as respostas obtidas junto às secretarias estaduais de educação, observam-se oportunidades de aperfeiçoamento na integração dessa rede em nível estadual.”

50. Também foram abordados os aspectos de acompanhamento escolar do aluno, fragilidades de infraestrutura e demais necessidades das escolas, políticas para atendimento a escolas com piores indicadores de rendimento e arranjos institucionais previstos nos artigos 7º a 11 da Lei 13.005/2014.

51. Esse trabalho pode ser considerado um importante diagnóstico nacional da situação de implementação das **estratégias relacionadas ao alcance da Meta 3 do PNE 2014-2024**, que pode orientar a atuação articulada e colaborativa dos órgãos e entes federados envolvidos na implementação do PNE, com vistas ao aprimoramento das políticas públicas pertinentes. Não tendo identificado falhas ou irregularidades que demandem a prolação de deliberações corretivas ou orientativas por parte desse Tribunal, endosso integralmente as conclusões alcançadas pela equipe de fiscalização registradas nos itens 492 a 511 do relatório precedente, e acolho a proposta de enviar cópia da presente decisão às secretarias de educação e aos tribunais de contas dos estados.

\*\*\*\*

52. Por fim, verifico que, segundo a proposta da Secex-BA, a continuidade do feito deveria ser feita pela unidade regional, e, pela SecexEducação, o acompanhamento da implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial e do Custo Aluno-Qualidade. A princípio, não me parece desejável a segmentação da condução de assuntos que apresentam estreita ligação. Há que se considerar ainda a natureza da matéria versada nos autos, em que se realizada efetivo controle da atuação finalística do Ministério. De qualquer forma, restituo os autos à Segecex para que defina a maneira mais adequada de conduzir a questão.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de agosto de 2017.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

