

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

ACÓRDÃOS NA ÍNTEGRA

JURISPRUDÊNCIA – INTEIRO TEOR

Acórdão nº 2018/2019 – TCU – Plenário

A seção de julgados e pareceres destina-se a divulgar decisões e manifestações relacionadas a temas relevantes tratados pelo controle externo brasileiro, seja no tocante à importância para a administração pública e para a sociedade, seja em razão do volume de recursos alocados.

A decisão selecionada para compor a segunda edição da Revista Controle Externo consubstancia-se no Acórdão nº 2018/2019, do Tribunal de Contas da União – TCU, que trata do Acompanhamento do Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Referido Acórdão apresenta-se como um importante referencial para a correção de rumos e adoção de ações de aprimoramento necessárias à boa e regular execução das políticas públicas de educação e demais políticas transversais, como aquelas relacionadas ao atendimento médico para a inclusão de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação; coleta de dados censitários para subsidiar o planejamento e a gestão dos programas, dentre outras medidas.

As políticas de educação são objeto de intensa atuação dos Tribunais de Contas, que possuem grupos especiais e frentes de trabalho específicas para estudo e apresentação de soluções e boas práticas, bem como para o exercício do controle externo. Exemplos dessa atuação especial são a Resolução ATRICON nº 3/2015 (disponível em <http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-032015-controle-externo-nas-despesas-com-educacao/>); o relatório final do Grupo de trabalho especial ATRICON/IRB, constituído para realizar diagnósticos e monitoramentos, orientar auditorias e apresentar recomendações e resultados (disponível em https://portal.tce.rs.gov.br/pne/2016/relatorio_atricon_irb/files/assets/basic-html/page-7.html); dentre outras iniciativas; o sistema de monitoramento e expedição de alertas do Projeto TC EDUCA, concebido para o acompanhamento das metas do Plano Nacional de Educação em todas as esferas federativas.

Tribunal de Contas da União**ACÓRDÃO Nº 2018/2019 – TCU – Plenário**

1. Processo nº TC 033.286/2018-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, autorizado por despacho proferido no TC 033.316/2018-0;

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

9.1. recomendar ao **Ministério da Educação** que, em articulação com o **Ministério da Saúde** e o **Ministério da Cidadania**, bem como com os órgãos subnacionais respectivos, fomenta ações e oriente os estados, o Distrito Federal e os municípios a também promovê-las, no sentido de facilitar a consulta médica e a obtenção de laudo clínico pelos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, a exemplo de mutirões e programas de visitação médica às escolas, de modo a ampliar o acesso e melhorar o atendimento educacional especializado;

9.2. recomendar ao **Ministério da Educação** que:

9.2.1. utilizando-se dos meios, instâncias e parceiros que julgar mais efetivos, expeça orientações às secretarias estaduais, distrital e municipais de educação enfatizando a importância e a obrigatoriedade de que elas e suas escolas mantenham cadastro de todos os demandantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, inclusive daqueles que não foram matriculados, de preferência em meio digital, compartilhado entre a secretaria e suas escolas e passível de consulta por qualquer interessado, a fim de possibilitar o controle social do atendimento da demanda manifesta e o planejamento da expansão da oferta de vagas;

9.2.2. utilizando-se dos meios, instâncias e parceiros que julgar mais efetivos, expeça orientações às secretarias estaduais, distrital e municipais de educação asseverando a necessidade de que elas e suas escolas efetivem a matrícula de todos os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação cujas famílias demandarem vaga em escolas da rede pública ou, ainda, denunciarem a recusa de atendimento em escolas públicas ou privadas por motivo de deficiência do aluno, sob pena de, comprovada a omissão da secretaria ou do governo local em providenciar a referida matrícula, incorrer a autoridade competente em crime de responsabilidade, nos termos do art. 5º, §4º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

9.2.3. utilizando-se dos meios, instâncias e parceiros que julgar mais efetivos, expeça orientações às secretarias estaduais, distrital e municipais de educação asseverando que, na destinação das vagas de educação infantil da rede pública, não há óbice ao estabelecimento de critérios que privilegiem o acesso das crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, devendo as secretarias, pelo contrário, estipular diretrizes nesse sentido, de preferência em normativo, em observância à Estratégia 1.1.1 do Plano Nacional de Educação e ao art. 8º da Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015), que determina que a pessoa com deficiência tem prioridade na efetivação de seu direito à educação;

9.2.4. institua como condição ou como critério de priorização para que o ente e/ou a escola seja beneficiado(a) por políticas federais de apoio à educação especial, a exemplo do Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais e de ações de formação continuada para o atendimento educacional especializado (AEE), que o ente e/ou a escola não exija de seus alunos a apresentação de laudo médico para a fruição de AEE;

9.2.5. adapte os sistemas utilizados no acompanhamento das ações de formação docente de modo a permitir o registro, pelos entes, e a aferição, pelo MEC, dos resultados físicos das ações apoiadas mediante o Plano de Ações Articuladas, especialmente o número de matriculados e de aprovados nas referidas ações de formação, estipulando nos normativos do PAR e/ou dos programas executados por meio dele a obrigatoriedade de prestação dessas informações, pelos entes, sob pena ou risco de reprovação das contas;

9.2.6. proceda à reformulação do Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, de modo a permitir que os entes federados escolham eles próprios os equipamentos e materiais de que necessitam, sejam os equipamentos e materiais adquiridos mediante apoio financeiro da União ou com recursos dos respectivos entes, a exemplo do modelo de adesão a ata de registro de preços utilizado no Programa Caminho da Escola;

9.2.7. no que tange aos bens já doados, estabeleça rotina de monitoramento, por meio do cruzamento anual de dados entre a relação de escolas contempladas pelo Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais e o Censo Escolar da Educação Básica mais atualizado, a fim de identificar casos inequívocos de não utilização dos equipamentos, a exemplo de escolas extintas, solicitando às respectivas redes que informem a situação de uso dos recursos e, se necessário, formalizem seu remanejamento;

9.2.8. no que tange a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica (Decreto 8.752/2016), especificamente quanto: (I) às iniciativas de formação inicial e continuada em nível médio e superior para os trabalhadores da educação que atuem na rede pública e nas escolas comunitárias gratuitas da educação básica, em funções identificadas como da Categoria III dos profissionais da educação – técnicos administrativos em nível médio ou superior, habilitados em área pedagógica ou afim (art. 12, I, do Decreto 8.752/2016); e (II) à formação para a gestão das ações e dos programas educacionais e para o fortalecimento do controle social (art. 12, XII, do Decreto 8.752/2016):

I. inclua nos normativos específicos de cada programa, bem como no Plano Estratégico Nacional, as contrapartidas e os compromissos que devem ser assumidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, atendendo-se sobretudo em condicionar o apoio técnico e financeiro aos entes que se comprometam com a aprovação de legislação específica disciplinando a gestão democrática da educação pública local, conforme art. 11, §2º e §3º do Decreto 8.752/2016 c/c art. 9º da Lei 13.005/2014.

9.2.9. altere a Portaria MEC 387/2016 para condicionar o apoio técnico e financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no processo de adequação e/ou elaboração dos Planos de Carreira e Remuneração (PCR) à obrigatoriedade de:

I. constituição formal, por decreto ou portaria, de Comissão para elaboração ou adequação do Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Pública, composta por servidores efetivos, conforme Estratégia 18.8 do PNE;

II. assinatura de compromisso pelo prefeito/governador com cronograma para encaminhamento de projeto de lei sobre os Planos de Carreira dos Profissionais da Educação ao legislativo;

III. fornecimento de dados e informações necessárias ao processo de análise e diagnóstico do quadro do município e preenchimento dos questionários situacionais referentes à existência de medidas administrativas em curso para adequação do PCR vigente (sem comissão, com comissão constituída, diagnóstico concluído...) e referente ao estágio atual do PCR vigente (possui PCR e cumpre integralmente a Lei do PSN (Piso Salarial Nacional), Possui PCR não paga piso salarial e cumpre somente a hora atividade...);

IV. fornecimento de informações periódicas aos avaliadores educacionais sobre a evolução da situação do ente federativo quanto à implementação do plano de carreira, de forma a manter o Simec (Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação) com dados atualizados;

9.3. Recomendar ao **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira** (Inep) que:

9.3.1. com fundamento no art. 4º c/c art.5º, §2º, da Lei 13.005/2014, adote as seguintes medidas administrativas para que as informações necessárias ao acompanhamento das Metas 18 e 19 sejam integralmente coletadas por meio de instrumentos de coleta censitários para todas as redes de ensino e escolas públicas, cuja periodicidade de aplicação seja condizente com o monitoramento do PNE, de forma a subsidiar as análises a serem elaboradas no Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, biênio 2020-2022:

I. elabore ou aperfeiçoe instrumento de coleta de dados que capte informações sobre os profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério atuantes nas escolas públicas, conforme Estratégia 18.5 do PNE, de modo a orientar as políticas públicas e possibilitar a criação de indicador para esses profissionais;

II. elabore ou aperfeiçoe instrumento de coleta de dados para captar informações sobre a existência e adequação dos planos de carreira dos profissionais do magistério da educação básica (profissionais docentes e que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência);

III. elabore ou aperfeiçoe instrumento de coleta de dados para captar, tempestivamente, informações sobre a gestão democrática intra (projeto político pedagógico, conselho escolar, associação de pais e mestres, grêmios estudantil...) e extraescolar da educação básica pública (conselho municipal de educação, conselho de transporte escolar, de alimentação escolar e de acompanhamento dos recursos do Fundeb), de modo a orientar as políticas públicas e possibilitar a criação de indicadores que contemplem todas as vertentes da gestão democrática;

9.3.2. elabore ou aperfeiçoe instrumento de coleta para captar informações sobre os profissionais do magistério da educação básica que estão desviados da docência, da direção escolar ou de funções de apoio pedagógico, por estarem exercendo outras funções fora de sala de aula ou cedidos a outras secretarias do governo/prefeitura;

9.3.3. elabore indicador sobre a estabilidade dos profissionais do magistério, docentes e que atuam diretamente no apoio pedagógico, que estão em exercício na sala de aula ou no exercício de cargo ou função de diretor escolar, de modo a verificar o percentual desses profissionais que possuem vínculo efetivo, conforme preceitos da Estratégia 18.1;

9.3.4. estude a viabilidade de aperfeiçoar o Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica) e suas avaliações nacionais de larga escala, para que sejam captadas informações censitárias sobre a gestão democrática intraescolar, por meio de questionário contextual direcionado ao diretor escolar; sobre a organização e o funcionamento de instâncias extraescolares relacionadas à gestão democrática; e sobre a existência de planos de carreira e atendimento do piso para os profissionais do magistério da educação básica, por meio de questionário contextual direcionado ao dirigente/secretário de educação;

9.4. determinar ao **Ministério da Educação**, ao **Ministério da Saúde**, ao **Ministério da Cidadania**, ao **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira** (Inep) e ao **FNDE** que encaminhem ao TCU, no prazo de 180 dias, plano de ação para implementação das respectivas recomendações propostas nos subitens acima, bem como nos subitens 9.10 e 9.11 abaixo, indicando prazo e unidade técnica responsável pela implementação de cada recomendação considerada conveniente e oportuna, e justificativa para a não implementação de cada recomendação considerada inconveniente ou inoportuna, discriminando, quando possível, nas eventuais

justificativas, medida alternativa a ser adotada pelo(s) órgão(s) para mitigar ou eliminar o problema correspondente apontando no relatório de acompanhamento;

9.5. dar ciência ao **Ministério da Educação**, ao **Ministério da Saúde**, ao **Ministério da Cidadania** ao **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira** e ao **FNDE** de que as justificativas para a não implementação das recomendações feitas nos subitens 9.1 a 9.3, 9.10 e 9.11 devem ser fundamentadas adequada e suficientemente, em termos técnicos e/ou jurídicos, sob possibilidade de, desconsiderada a justificativa pelo Tribunal, a recomendação ser convertida em determinação;

9.6. Determinar ao **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira** (Inep) que, no próximo Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, biênio 2018-2020, no corpo ou em nota explicativa, com fundamento no princípio da transparência e amparado pelo art. 5º, §2º, da Lei 13.005/2014, deixe claro nas análises das Metas 18 e 19:

9.6.1. a justificativa para o Inep restringir os indicadores apenas aos profissionais do magistério da educação básica, sendo que o conceito de profissionais da educação básica, presente na Meta 18, abrange outros profissionais da educação que não apenas os do magistério;

9.6.2. a justificativa para o Inep restringir os indicadores da Meta 19 apenas à forma de seleção dos diretores escolares, sendo que a gestão democrática abarca outros componentes da rede de ensino;

9.7. determinar ao **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**, com base no art. 4º, parágrafo único, da Lei 13.005/2014, que:

9.7.1. realize estudo com a finalidade de avaliar, por um lado, a possibilidade técnico-estatística de coletar, no Censo Demográfico, os dados necessários à aferição do acesso à educação básica pela população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, conforme descrito na Meta 4 do Plano Nacional de Educação, e por outro, o impacto que tal coleta teria sobre os dispêndios do órgão, tanto em termos financeiros quanto de recursos humanos, encaminhando a este Tribunal, no prazo de 180 dias, os resultados do estudo, bem como manifestação devidamente fundamentada acerca da viabilidade de se coletar os referidos dados já no Censo Demográfico de 2020;

9.7.2. realize estudo com a finalidade de avaliar, por um lado, a possibilidade técnico-estatística de coletar, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, os dados necessários à aferição do acesso à educação básica pela população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, conforme descrito na Meta 4 do Plano Nacional de Educação, e por outro, o impacto que tal coleta teria sobre os dispêndios do órgão, tanto em termos financeiros quanto de recursos humanos, encaminhando a este Tribunal, em 360 dias, contados do fim do prazo estipulado na determinação anterior, os resultados do estudo, bem como manifestação devidamente fundamentada acerca da viabilidade de se coletar os referidos dados já na Pnad de 2021;

9.8. determinar ao **Ministério da Educação** (MEC) que, no prazo de 180 dias, amparado pelo princípio da transparência:

9.8.1. promova a divulgação dos microdados referentes à situação atualizada dos planos de carreira e atendimento do piso nos estados e municípios, de forma a possibilitar a extração, pelo site do MEC referente aos Planos de Carreira (<http://planodecarreira.mec.gov.br/index.php>), das seguintes informações:

I. situação “Adequação”, “PCR”, “Adesão” e “Plano de Carreira”, que atualmente estão plotados no mapa do Brasil;

II. relação de todas as capacitações realizadas, especificando aquelas que contaram com o apoio técnico e/ou financeiro da extinta Sase/MEC, contendo a data do evento, a identificação do(s) técnico(s) da Rede PCR responsável(is) pela formação (CPF e nome), o município polo em que ocorreu a atividade, os municípios capacitados, entre outras informações relevantes ao controle social da política;

9.8.2. aprimore a regulamentação normativa da Rede de Assistência Técnica dos Planos de Carreira e Remuneração (Portaria MEC 387/2016), empenhando-se em definir clara e formalmente os conceitos relacionados à ação, os beneficiários, os objetivos, as atribuições de cada parte, as condições necessárias ao recebimento de bolsa de Auxílio de Avaliação Educacional (AAE), a organização dos polos nos estados e municípios, os critérios de elegibilidade para participar da Rede PCR, as contrapartidas e compromissos a serem assumidos pelos estados e municípios, a forma de prestação de contas das formações realizadas e das bolsas recebidas e os sistemas de informação envolvidos, em observância às boas práticas internacionais do componente Institucionalização do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU;

9.9. determinar ao **MEC** que, ao elaborar o Planejamento Estratégico Nacional da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, inclua as iniciativas relacionadas a:

9.9.1. formação inicial e continuada em nível médio e superior dos trabalhadores da educação que atuam na rede pública e nas escolas comunitárias gratuitas da educação básica, em funções identificadas como da Categoria III dos profissionais da educação, conforme art. 12, I, do Decreto 8.752/2016;

9.9.2. formação para a gestão das ações e dos programas educacionais e para o fortalecimento do controle social, conforme dispõe o art. 12, XII, do Decreto 8.752/2016.

9.10. recomendar ao **Ministério da Educação** que priorize, entre as políticas de apoio à educação especial, as ações de formação docente, presenciais e sobretudo a distância, para a educação especial e o atendimento educacional especializado, evidando esforços para consolidar, num único sistema/instrumento, as informações disponíveis nos diversos órgãos e entidades federais responsáveis por executar políticas de formação docente ou produzir estatísticas educacionais, de modo a assegurar que as ações de formação se dirijam aos entes com maior déficit de profissionais capacitados/ especializados;

9.11. recomendar ao **MEC e ao FNDE** que no planejamento das ações de formação inicial e continuada dos Profissionais da Educação Básica, regulamentada pelo Decreto 8.752/2016:

9.11.1. se atenham às demandas registradas no diagnóstico do Plano de Ações Articuladas, à capacidade financeira e técnica do ente federado, ao Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) e aos registros dos Censos Educacionais da Educação Básica e Superior, de forma a identificar, com base nos planejamentos estratégicos nacional, estaduais e municipais, e suprir, em regime de colaboração, a necessidade das redes e dos sistemas de ensino por formação continuada dos profissionais da educação básica, assegurando a oferta em quantidade e nas localidades estritamente necessárias, conforme o art. 10 do Decreto 8.752/2016, art. 8º, §2º, §5º c/c art. 10 do Decreto 6.094/2007;

9.12. considerar cumprida a determinação feita no item 9.3. do Acórdão 2353/2018-TCU-Plenário;

9.13. considerar **em implementação** a recomendação feita no item 9.3.2. do Acórdão 2353/2018-TCU-Plenário, devendo o encaminhamento ser monitorado novamente quando da publicação, pelo Inep, do próximo relatório de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação, prevista para 2020;

9.14. **encaminhar** ao Ministério da Educação lista das escolas que afirmaram, em pesquisa eletrônica, não ter recebido equipamentos do Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, embora constem da relação de estabelecimentos atendidos pelo Programa disponibilizada pelo órgão (peça 73), a fim de que o Ministério adote as providências que julgar necessárias, a exemplo da solicitação de esclarecimentos às respectivas redes; e

9.15. **encaminhar** cópia da presente deliberação e do relatório de acompanhamento aos seguintes órgãos: Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Educação; Conselho Nacional de Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Secretaria Especial do Desenvolvimento Social; Ministério da Economia; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Controladoria-Geral da União; Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon); Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif); Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

10. Ata nº 33/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/8/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2018-33/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator