

**Ofício CTE-IRB nº 002/2023**

**Vitória/ES, 20 de janeiro de 2023.**

**Assunto:** Minuta de Normativo para Compatibilização entre as Peças de Planejamento Governamental e os Planos de Educação.

**Senhor Presidente,**

No dia 16 de novembro de 2022 foi realizada a 5ª Reunião Ordinária do Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB) - Instância de Conselheiros(as) Membros do Comitê, oportunidade em que foi deliberado o encaminhamento da Minuta de Normativo anexa, que visa instituir as regras mínimas para compatibilização entre as peças orçamentárias e o Plano de Educação dos entes públicos, nos termos do art. 10, da Lei (federal) nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

O objetivo é que as peças orçamentárias sejam elaboradas de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano de Educação do respectivo ente, com vistas a viabilizar sua plena execução, bem como a fiscalização e o monitoramento pelo Tribunal de Contas.

O referido documento foi elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído no âmbito do CTE-IRB, composto por servidores técnicos de Tribunais de Contas, que tem a finalidade de promover estudos e propostas para normatizações com vistas a compatibilização dos orçamentos públicos com os Planos de Educação.

Nesse cenário, visando a construção plural e colaborativa de um Instrumento que possa contemplar a realidade das regiões brasileiras, submetemos a Minuta de Normativo anexa ao conhecimento, análise e considerações dos Presidentes dos Tribunais de Contas, **solicitando que Vossas Excelências se manifestem até o dia 17/02/2023, por meio de formulário próprio que pode ser acessado no seguinte endereço: <https://forms.gle/jV7wBhJoeFEXDVM46>.**

Após esse período, o Grupo Técnico fará a compilação das sugestões apresentadas e, em seguida, a Minuta será deliberada pela instância de Conselheiros Membros do Comitê. A deliberação dos Conselheiros resultará, nos termos do Regimento Interno do CTE-IRB, em uma Orientação Recomendatória que será remetida aos Tribunais de Contas, como forma de contribuir para a fiscalização do cumprimento dos Planos de Educação de cada ente.

Sem mais para o momento, aproveito o ensejo para renovar votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

**RODRIGO COELHO DO CARMO**  
**Presidente do CTE-IRB**



## Compatibilidade das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) com os planos de educação.

**CONSIDERANDO** as competências constitucionais dos Tribunais de Contas para a fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos destinados à educação, tanto sob o aspecto da conformidade, como em relação à qualidade e efetividade dos dispêndios efetuados (artigos 31, 70 a 75 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88).

**CONSIDERANDO** os termos da Resolução Atricon nº 03/2015, que apresenta diretrizes e opera como referencial aos Tribunais de Contas quanto aos parâmetros estabelecidos para a atuação dos órgãos de controle em relação às despesas com educação.

**CONSIDERANDO** que a Lei (federal) nº 13.005, de 25 de junho de 2014, estabeleceu o Plano Nacional de Educação – PNE para o período de 2014 a 2024, compreendendo 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias com abrangência em todos os níveis de ensino.

**CONSIDERANDO** que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaboraram seus correspondentes planos de educação, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação, conforme art. 8º do PNE.

**CONSIDERANDO** que o PNE, em seu art. 10, impõe que o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA) 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.

**CONSIDERANDO** que os órgãos e entidades da Administração Pública, independente ou em conjunto, devem realizar monitoramento e avaliação das políticas públicas, divulgando o objeto avaliado e os resultados, devendo os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios observarem tais resultados (art. 37, § 16, e 165, § 16 da CRFB/88).

### RESOLVE:

**Art.1º** Este ato estabelece as regras mínimas para compatibilização entre as peças orçamentárias e o Plano de Educação do respectivo ente, conforme o caso.

**Parágrafo Único.** Para os fins deste normativo, consideram-se peças orçamentárias os Planos Plurianuais (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

**Art. 2º** As peças orçamentárias deverão ser elaboradas de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e



estratégias do Plano de Educação do respectivo ente, com vistas a viabilizar sua plena execução, bem como a fiscalização e o monitoramento pelo Tribunal de Contas.

## **DA ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO**

**Art. 3º** Sugere-se que o PPA seja elaborado de maneira a possibilitar o alcance das metas e estratégias neles previstas, naquilo em que compatível com o planejamento plurianual, e, para além das metas físicas e financeiras, requer indicadores que possibilitem mensurar se os objetivos dos programas de governo estão sendo alcançados.

**Parágrafo Único.** A título orientativo, o Anexo I contempla alguns programas de governo que procuram seguir a metodologia mencionada no artigo anterior.

**Art. 4º.** Sempre que possível, as ações devem expressar o seu escopo e delimitações, evitando-se nomenclaturas que indiquem a fonte de recurso (Salário-Educação, Fundeb e outras) e projetos e atividades demasiadamente genéricos (manutenção da Educação, manutenção do Ensino Fundamental e similares).

**Art. 5º.** Projetos e atividades que indiquem efetivamente o que será feito no âmbito de um programa de governo educacional, além de assinalarem um planejamento mais assertivo com as metas e estratégias dos planos de educação, favorecem o exercício do controle social e a *accountability*.

**Parágrafo único.** O Anexo II elenca, de forma exemplificativa, projetos e atividades vinculados a metas e estratégias dos planos de educação.

**Art. 6º** Para além das metas e estratégias dos planos de educação que exigem recursos financeiros, devem ficar atentos para ações que requeiram outras providências administrativas, como nos casos da gestão democrática da educação e da promoção da atuação intersetorial das políticas públicas, caso em que os programas de governos de outras áreas podem ter relação com as disposições dos planos de educação.

## **DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

**Art. 7º.** A realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, é medida impositiva, visando incentivar a participação popular nesse processo, nos termos do art. 48, *caput*, da Lei Complementar (federal) nº 101, de 4 de maio de 2020.

**Art. 8º.** As audiências públicas são instrumentos importantes no acompanhamento dos planos de educação, tendo em conta que a sociedade pode verificar se as metas e estratégias dos planos de educação estão contempladas nas propostas em discussão, podendo requerer alterações visando à compatibilização do orçamento com os planos de educação.



**Art. 9º.** Em cumprimento ao disposto no art. 7º, VII, a, da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), impõe-se à administração pública o dever de apresentar nas audiências públicas os indicadores que demonstrem o estágio de cumprimento do plano de educação da respectiva unidade federativa, e a compatibilidade da proposta orçamentária com o disposto no art.10 da Lei (federal) nº 13.005/2014.

## **DA TRANSPARÊNCIA, ACOMPANHAMENTO DO PPA E CONTROLE SOCIAL**

**Art. 10.** Deve ser dada ampla transparência ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, possibilitando que qualquer cidadão tenha acesso ao planejamento aprovado. Da mesma forma, deve ser publicizado o respectivo plano de educação em site do poder público na rede mundial de computadores, compreendendo todos os Entes da Federação, Estados, Distrito Federal e Municípios.

**Art. 11.** O controle externo pode atuar ativamente no fortalecimento da transparência dos planos de educação e na divulgação dos recursos públicos aplicados em educação, conforme estratégia 20.4 do PNE, inclusive, inserindo nos sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas a legislação e anexos que se refiram aos aludidos planos. Do mesmo modo, cabe ao controle externo envidar esforços para o fortalecimento do controle social e da *accountability*.

**Art. 12.** Os Tribunais de Contas, em apoio às ações de implementação das estratégias 19.2 e 19.5 do PNE, aprovado pela Lei (federal) nº 13.005/2014, devem oferecer capacitação aos membros dos conselhos de educação, de acompanhamento e controle social do Fundeb e de alimentação escolar, diretamente ou em regime de colaboração, conforme estratégia mencionada no artigo anterior.

**Art. 13.** Os conselhos que atuam na política educacional possuem papel relevante para a concretização das metas e estratégias aprovadas nos planos de educação, sendo imperioso que os membros desses conselhos conheçam a política pública de forma satisfatória e tenham plena consciência de suas atribuições e competências. Devem, por essa razão, estruturar processos de trabalho que garantam o acompanhamento da execução dos planos de educação, bem como o planejamento e a execução dos orçamentos de acordo com as metas e estratégias aprovadas em lei.

## **DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

**Art. 14.** A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), em seu art. 69, §§ 5º e 6º, estabelece que os recursos da educação sejam imediatamente repassados ao órgão responsável pela educação, estabelecendo que as autoridades competentes ficam sujeitas à responsabilização civil e criminal no caso de atraso desses repasses.

**Art. 15.** De acordo com o art. 8º, da Lei Complementar (federal), nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma



de execução mensal de desembolso, nos termos da respectiva lei de diretrizes orçamentárias.

**Parágrafo único.** Esse cronograma mensal de desembolso pode ser objeto de acompanhamento do controle externo, tendo em conta que o seu descumprimento pode trazer impactos negativos na execução da política pública da educação.

**Art. 16.** Caso a Unidade da Federação utilize o instituto da limitação de empenho, de que trata o art. 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Tribunal de Contas verificará se foram atendidos os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias, analisando ainda se as limitações impostas as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino acarretam prejuízo ao cumprimento dos planos de educação.

**Art. 17.** O Tribunal de Contas acompanhará as dotações orçamentárias que não foram executadas ou que apresentaram baixa execução, como nos casos de não utilização dos recursos recebidos do salário-educação, previsto no art. 212, § 5º, da CRFB/88.

## **DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

**Art. 18.** Como forma de aferir se as peças orçamentárias estão sendo elaboradas em compatibilidade com os planos de educação, o Tribunal de Contas poderá exigir nas prestações de contas de governo que o gestor indique as respectivas dotações e a correspondente parcela de execução orçamentária, detalhado ao nível de projeto/atividade, vinculados à respectiva meta ou estratégia do Plano de Educação.

**§ 1º** As informações do *caput* deste artigo poderão ser exigidas por meio de sistema informatizado.

**§ 2º** Caso o plano plurianual não tenha sido elaborado de forma a alcançar os objetivos do plano de educação, o responsável deverá firmar compromisso de rever o seu plano plurianual, com posterior remessa do documento revisado ao respectivo Tribunal de Contas.

**§ 3º** Em atenção ao art. 22 do Decreto-Lei (federal) nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), caso o gestor informe que não tem condições orçamentárias e financeiras para concretização integral do plano de educação deverá apresentar suas justificativas com dados e metodologia de análise devidamente comprovada e demonstração das medidas adotadas para a revisão do planejamento, que serão apreciadas pelo respectivo tribunal de contas.

**§ 4º** Metas e estratégias que caracterizem meios para a garantia de oferta do ensino obrigatório, nos termos da Constituição Federal, é vedada a alegação de impedimento orçamentário e financeiro intransponível.

**§ 5º** Na comprovação de que adotou o máximo esforço possível, o gestor deverá demonstrar que empregou todas as medidas para o incremento de receita própria, nos termos dos artigos 11 e 13 da Lei Complementar (federal), nº 101, de 4 de maio de 2000



(Lei de Responsabilidade Fiscal), devendo o Tribunal de Contas avaliar os resultados orçamentário e o superávit/déficit financeiro dos exercícios em análise, a fim de verificar se houve o respeito à prioridade estabelecida para a execução dos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação.

**§ 6º** Em razão do disposto nos artigos 20, *caput*, e 22, *caput* e § 1º, do Decreto-Lei (federal) nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), não se admite a alegação genérica de impossibilidade do cumprimento do plano de educação, devendo o gestor demonstrar a existência de sistema de monitoramento, com elementos que permitam quantificar as metas e estratégias, e as ações adotadas para a execução.

**Art. 19.** Constatada incompatibilidade ou inconsistência entre as peças orçamentárias e o plano de educação, o tribunal de contas correspondente poderá, inicialmente, determinar ou recomendar que o gestor atente para o disposto no art. 10 da Lei (federal) nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação.

**Art. 20.** A inexecução das metas e estratégias dos planos de educação que caracterize negação da oferta do ensino obrigatório, e nos demais casos, quando verificada a ausência de prioridade na execução, caracterizada pela ausência ou desrespeito às metas parciais estabelecidas para cada exercício financeiro, inexistência de monitoramento e avaliação efetivas dos planos de educação, e falta de alocação de recursos orçamentários nos termos do art. 10 da Lei (federal) nº 13.005/2014, determinarão a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de governo, e de julgamento irregular das contas de gestores, conforme o caso.

**Art. 21.** A responsabilidade do gestor nessas circunstâncias citadas acima levará em consideração os atos e fatos praticados no curso do exercício ou exercícios nos quais esteve incumbido da supervisão e/ou execução do plano de educação e do planejamento e execução dos orçamentos, levando em consideração, ainda, a avaliação das circunstâncias de acordo com o art. 22, § 1º, do Decreto-Lei (federal) nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

**Art. 22.** A fim de garantir a efetividade e utilidade do controle, os Tribunais de Contas, nos processos de fiscalização e de contas, poderão adotar critérios de seletividade, considerando a materialidade, relevância e prioridades de acordo com os planos de educação, para estabelecer quais metas e/ou estratégias serão analisadas em cada exercício, nos termos sugeridos por essa Recomendação e conforme suas próprias normativas.

#### **Anexo I – Exemplos de programas de governo**

- a) PPA de Santa Catarina 2020-2023, aprovado pela Lei (estadual) nº 17.874, de 26 de dezembro de 2019



Anexo II – Exemplos de ações que dialogam com os Planos de Educação (rol exemplificativo)

Itens	Ações (Projetos e Atividades)
1	Implementação de ferramenta para planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta
2	Implementação, estruturação e manutenção da busca ativa escolar
3	Capacitação dos conselheiros municipais ligados à educação
4	Renovação da frota de veículos do transporte escolar
5	Capacitação e formação continuada para gestão de escolas públicas
6	Ampliação de unidade escolar da educação infantil
7	Reforma dos parques infantis da rede escolar
8	Alimentação escolar da educação infantil
9	Aquisição de livros para as unidades de educação infantil
10	Formação continuada dos profissionais da educação infantil
11	Implantação de mecanismo para o acompanhamento individualizado dos alunos do ensino fundamental
12	Aquisição de equipamentos de informática para os alunos do ensino fundamental
13	Reforma de unidade escolar do ensino fundamental