



Nota Recomendatória IRB-ATRICON-CNPTC-ABRACOM nº 03/2023

Aprova Diretrizes para o Controle Externo sobre a Compatibilidade das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) com os planos de educação e para as audiências públicas, a transparência, o controle social, a execução orçamentária e financeira e a prestação de contas das ações relativas ao planejamento.

O INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB), por meio do seu Comitê de Educação (CTE-IRB), a ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (Atricon), o CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – CNPTC e a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS – ABRACOM, no uso de suas atribuições legais,

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 o que dispõe o Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC) acerca da matéria.

CONSIDERANDO o que dispõe o art. 37, § 16, da CRFB/88, exigindo que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devam



realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados

CONSIDERANDO que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais deverão observar os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, conforme dispõe o art. 165, § 16, da CRFB/88.

CONSIDERANDO o comando constitucional previsto no art. 214, exigindo a instituição de plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino.

CONSIDERANDO que a Lei 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,

[Handwritten signatures and initials in blue ink]

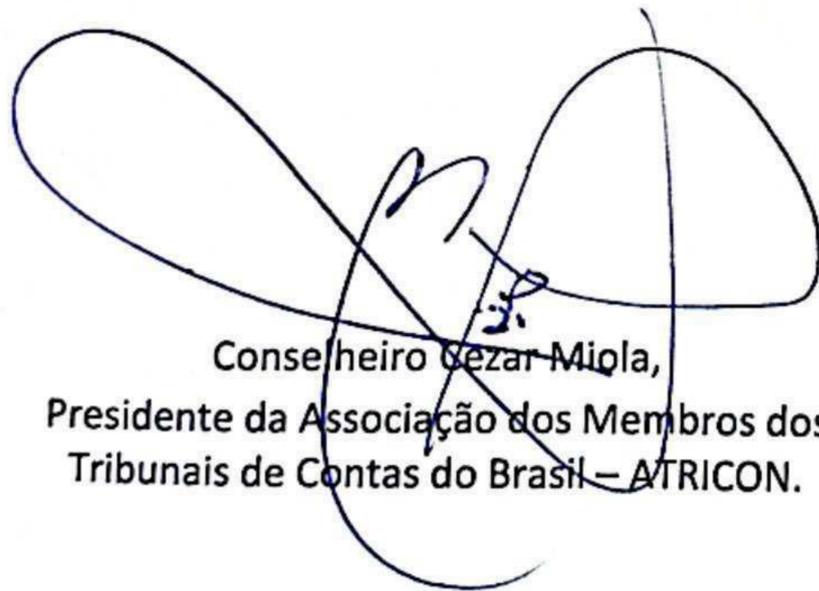
do Distrito Federal e dos Municípios observar tais resultados (arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CRFB/88).

RESOLVEM

1. Aprovar a ORIENTAÇÃO RECOMENDATÓRIA CTE-IRB Nº 01/2023, por meio de Diretrizes para o Controle Externo sobre a "Compatibilidade das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) com os planos de educação e para as audiências públicas, a transparência, o controle social, a execução orçamentária e financeira e a prestação de contas das ações relativas ao planejamento, dispostas no Apêndice Único deste documento.

2. Esta ORIENTAÇÃO RECOMENDATÓRIA entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 21 de junho de 2023.



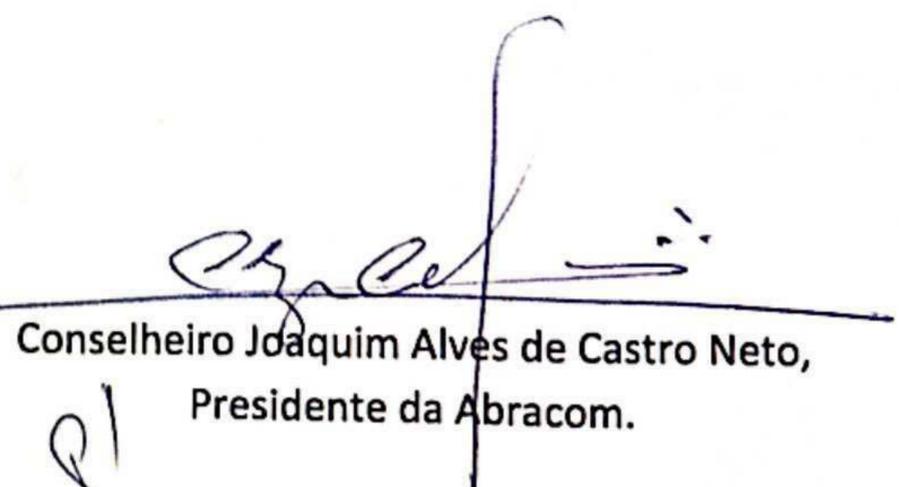
Conselheiro Cezar Miola,
Presidente da Associação dos Membros dos
Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON.



Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima,
Presidente do Instituto Rui Barbosa – IRB.



Conselheiro Luiz Antonio Guaraná,
Presidente do CNPTC.



Conselheiro Joaquim Alves de Castro Neto,
Presidente da Abracom.

OBJETO:	Compatibilidade das Peças Orçamentárias (PPA, LDO E LOA) com os Planos de Educação, audiências públicas, transparência, controle social, execução orçamentária e financeira e prestação de contas das ações relativas ao planejamento.
RELATORA:	Conselheira Carolina Matos

RELATÓRIO

Trata-se de Minuta de Orientação Recomendatória, apresentada pelo Exmo. Presidente do Comitê Técnico de Educação (CTE) do Instituto Rui Barbosa (IRB), Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo. O referido documento visa estabelecer parâmetros mínimos de verificação a serem observados pelos Tribunais de Contas nas ações de fiscalização que tenham por objetivo aferir a compatibilização entre as peças orçamentárias dos entes federados e os seus planos de educação, nos termos do art. 10 da Lei (Federal) nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação - PNE).

A sua primeira versão foi elaborada por Grupo de Trabalho instituído no âmbito do CTE do IRB. Finalizados os trabalhos do GT, na 5ª Reunião do CTE IRB, realizada em 16/11/2022, decidiu-se pelo encaminhamento da referida minuta para os Presidentes dos Tribunais de Contas, para conhecimento, análise e considerações. O prazo final para as manifestações das Cortes de Contas foi fixado para 17 de fevereiro de 2023, ocasião em que foram coletadas contribuições de 16 Tribunais.

Na 1ª Reunião Ordinária dos Conselheiros Membros do Comitê do presente ano, realizada em 12/02/2023, nos termos do art. 14 do Regimento Interno do CTE-IRB, o Exmo. Sr. Presidente indicou a Conselheira Carolina Matos, do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, como Relatora da matéria.

Após o recebimento da primeira versão da Minuta da Orientação Recomendatória, bem como da planilha com as respostas do formulário enviado para a coleta das sugestões, iniciaram-se os trabalhos. A partir da compilação das informações recebidas, foram elaborados os seguintes produtos: **1.** Planilha consolidada com as informações relativas ao processo de revisão da citada Minuta; **2.** Lista dos Tribunais de Contas que participaram da construção coletiva da versão que ora se apresenta, bem como a transcrição das suas sugestões para cada um dos artigos constantes do documento; **3.** Quadro das emendas com o indicativo das respectivas justificativas.

Ressalte-se que o planejamento orçamentário, composto pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentaria (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), é um dos processos mais importantes da administração pública, pois possui o objetivo de detalhar e programar a

execução orçamentária dos próximos exercícios de acordo com os programas e ações estabelecidas no PPA, e nas diretrizes e programações constantes na LDO e na LOA.

A compatibilização entre planos e programas nacionais, regionais e setoriais com o plano plurianual, por sua vez, está definida no § 4º do art. 165 da Constituição:

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

No caso específico da compatibilidade necessária entre as peças orçamentárias e os planos de educação, a Lei 13.005/2014, em seu art. 10, explicita que os principais instrumentos de planejamento e orçamento de governo devem ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE 2014-2024 e, em nível estadual e municipal, com os respectivos planos de educação. Como as diretrizes orçamentárias e o orçamento são matérias anuais, entende-se que o comando do art. 10 da Lei 13.005/2014 deveria ser cumprido também a cada ano propiciando a articulação entre a formulação dos planos plurianuais e a implementação dos planos de educação, que depende dos orçamentos anuais.

Considerando o papel de fiscal da operacionalização da gestão pública atribuído ao Controle Externo pela Constituição Federal, o legislador constituinte buscou garantir os meios adequados para o cumprimento das competências concedidas. É o caso da realização de inspeções e auditorias por decisão própria ou por provocação de terceiros (art. 71, IV, CF/88). São elas utilizadas para o controle da implementação e dos resultados das políticas públicas, sobretudo, as auditorias operacionais.

Na avaliação da execução da política pública reside importante papel de orientador do Tribunal de Contas. Tal avaliação é também um apontamento científico para auxiliar na tomada de decisão do gestor. Para o controle externo, são fatores atinentes ao planejamento e à gestão que devem estar no centro das preocupações dos gestores:

- a) Coerência entre o planejado (e publicado no PPA), as ações consideradas prioritárias (e publicadas na LDO), as ações orçamentárias (e publicadas na LOA) e o executado;
- b) Existência de complementaridade e/ou interdependência dos compromissos para a execução do plano setorial e o do plano plurianual;
- c) Reconhecimento dos instrumentos de monitoramento e avaliação como de relevância fundamental da etapa de execução dos planos.¹

1 BRAGA, Thaiz; CERQUEIRA, Rodrigo. **Avaliação do PPA 2012-2015 do Governo do Estado da Bahia**: Uma investigação da concepção, planejamento, gestão e indicadores dos programas. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, no 7, jan-jun/2014, pp. 30-55. Disponível em: <https://www.rbaval.org.br/article/doi/10.4322/rbma201407003>. Acesso em 24 de março de 2023.

Desta forma deseja-se que o gestor, antes da implementação da política pública, neste caso, os planos setoriais e os programas do PPA, realize a avaliação do seu desenho considerando, no que se refere ao objetivo dessa Minuta, as seguintes etapas:

1. Elaboração de indicadores para o acompanhamento e monitoramento da implementação do plano setorial/plano plurianual e também dos seus resultados;
2. Avaliação da coerência interna entre os elementos descritivos do programa, quais sejam: objetivo do plano setorial/plano plurianual, compromissos, iniciativas, entregas e ações orçamentárias, no caso dos Planos Plurianuais; ou entre os objetivos do programa, das metas e estratégias quando se tratar dos Planos Setoriais;
3. Estabelecimento de relação das políticas de médio prazo e àquelas de mais longo prazo. Que as metas e estratégias do PPA façam remissão às metas e estratégias dos Planos Setoriais (BRAGA e CERQUEIRA, 2014)

Uma das principais condições para a viabilização do controle da implementação e avaliação dos resultados de um programa, plano plurianual ou setorial refere-se à compatibilidade entre os planos setoriais e os planos plurianuais, de modo a atestar se as metas de mais longo prazo (planos setoriais) foram desdobradas adequadamente nos planos plurianuais e nas respectivas leis orçamentárias.

Como o registrado no Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027²:

É importante que os Programas do PPA, conforme as possibilidades, demonstrem sintonia com o planejamento setorial dos órgãos e entidades do governo federal. É possível que o escopo, o horizonte temporal e o nível de detalhamento dos planos setoriais não coincidam com o desenho do Programa do PPA. Contudo, a diferença de forma ou estrutura não deve desencorajar a busca pela convergência entre os instrumentos de planejamento, pelo contrário. Conforme determina o § 4º do Art. 165 da Constituição Federal 'Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.'

Não seria factível esperar que os Programas do PPA fossem tradução exata dos planos setoriais. Entretanto, quanto melhor o alinhamento, maior será a capacidade do PPA em refletir as escolhas, preferências e decisões dos órgãos e entidades governamentais. Desta forma, é reforçado durante o processo de elaboração do PPA que os órgãos setoriais proponham programação convergente com planos nacionais, regionais e setoriais relativos à sua área de atuação. (MPO/SNP, p.39)

² BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento/Secretaria Nacional de Planejamento. **Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-do-ppa-2024-2027.pdf>. Acesso em 07 de abril de 2023.



Como no caso prático o modelo aplica-se a um objeto previamente definido, que são os planos de educação e suas linhas de ação (metas e estratégias), o esforço a ser empreendido é a orientação para que os Tribunais de Contas identifiquem as iniciativas do PPA, ações prioritárias da LDO e existência de dotações orçamentárias (LOA) que permitam executar as diretrizes, metas e estratégias dos Planos de Educação. Esse procedimento será possível seno processo de elaboração das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e dos planos setoriais estiverem previstos parâmetros que permitam o acompanhamento das ações de políticas públicas.

Diante dos estudos empreendidos, considerando as sugestões enviadas pelos Tribunais de Contas, buscou-se incorporar à Minuta original o detalhamento dos descritores dos principais elementos constitutivos das peças orçamentárias, diretamente associadas com os planos de educação, de modo a buscar na execução de suas ações, a necessária vinculação e consonância com as finalidades pretendidas no plano educacional.

Foi também objeto de trabalho, a adequação do texto da Minuta com vistas a estabelecer precisão do seu objeto e destinatários, bem como a organização dos dispositivos conforme cronologia dos atos, a fim de evitar conflitos de interpretação causados por incoerências, contradições e lacunas.

Diante do exposto, apresenta-se proposta de Minuta de Orientação Recomendatória com critérios para a Compatibilização entre as Peças de Planejamento Governamental e os Planos de Educação, em consonância com o Regimento Interno do CTE IRB, art. 15.

Carolina Matos

Conselheira Relatora – Membro do CTE-IRB

ORIENTAÇÃO RECOMENDATÓRIA CTE-IRB Nº 01/2023

Aprova Diretrizes para o Controle Externo sobre a **Compatibilidade das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) com os planos de educação e para as audiências públicas, a transparência, o controle social, a execução orçamentária e financeira e a prestação de contas das ações relativas ao planejamento.**

O Instituto Rui Barbosa (IRB), por meio do seu Comitê de Educação (CTE-IRB), com base no que dispõe os incisos XV e XVI do art. 2º do seu Estatuto e

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 o que dispõe o art. 37, § 16, da CRFB/88, exigindo que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devam realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados.

CONSIDERANDO que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais deverão observar os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, conforme dispõe o art. 165, § 16, da CRFB/88.

CONSIDERANDO o comando constitucional previsto no art. 214, exigindo a instituição de plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos,

metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino.

CONSIDERANDO que a Lei 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 observar tais resultados (arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CRFB/88).

RESOLVE:

Art. 1º. Aprovar a ORIENTAÇÃO RECOMENDATÓRIA CTE-IRB Nº 0_/2023, por meio de Diretrizes para o Controle Externo sobre a “Compatibilidade das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) com os planos de educação e para as audiências públicas, a transparência, o controle social, a execução orçamentária e financeira e a prestação de contas das ações relativas ao planejamento, dispostas no Apêndice Único deste documento.

Art. 2º. Esta ORIENTAÇÃO RECOMENDATÓRIA entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília-DF, 19 de Junho de 2023.

**RODRIGO COELHO DO
CARMO:04186228760**

Assinado de forma digital por
RODRIGO COELHO DO
CARMO:04186228760
Dados: 2023.06.22 12:07:36 -03'00'

Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo
Presidente do Comitê Técnico de Educação do IRB

APÊNDICE ÚNICO

ORIENTAÇÃO RECOMENDATÓRIA CTE-IRB Nº 0_/2023

Diretrizes para o Controle Externo sobre a “Compatibilidade das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) com os Planos de Educação”

INTRODUÇÃO

Apresentação

1. Trata-se de orientação recomendatória aos Tribunais de Contas, formulada por meio de diretrizes a serem observadas nas ações de fiscalização que tenham por objetivo aferir a compatibilização entre as peças orçamentárias dos entes federados e os seus planos de educação, instituídos na forma do art. 214 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988, assim como examinar as audiências públicas, a transparência, o controle social, a execução orçamentária e financeira e a prestação de contas das ações relativas ao planejamento, nos termos dos arts. 37, § 16, 165, § 16, da CRFB/1988 e do art. 10 da Lei nº 13.0005, de 25 de junho de 2014.

Justificativa

2. Em sendo a política pública educacional dever do Estado (art. 205 da CRFB/1988), com regime de financiamento e plano setorial decenal constitucionalmente definidos (arts. 212 e 214 da CRFB/1988), cumpre aos Tribunais de Contas realizar ações de controle externo, visando certificar se a Administração Pública vem assegurando a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias dos Plano Educacionais. Tal diretriz é categoricamente explícita na Lei 13.005/2014, em seu art. 10, por meio da exigência de que os principais instrumentos de planejamento e orçamento de governo – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – sejam formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE 2014-2024.

Objetivo

3. Estabelecer parâmetros mínimos de verificação a serem observados pelos Tribunais de Contas nas ações de fiscalização que tenham por objetivo aferir a compatibilização entre as peças orçamentárias dos entes federados e os seus planos de educação, nos termos da CRFB/1988 e do art. 10 da Lei nº 13.0005, de 25 de junho de 2014, assim como examinar as audiências públicas, a transparência, o controle social, a execução orçamentária e financeira e a prestação de contas das ações relativas ao planejamento.

Princípios e fundamentos legais

4. Os princípios constitucionais e legais que embasaram a elaboração dessa orientação recomendatória são os seguintes: legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

5. A legislação de referência para essa orientação recomendatória abrange a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e a Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014.

Conceitos

6. Os principais conceitos a serem adotados como referência para a aplicação dessa Orientação Recomendatória estão disponíveis nos documentos seguintes: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000), Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014) e Manual Técnico do Plano Plurianual (2024/2027) do Governo Federal.

DIRETRIZES

DO PLANO PLURIANUAL

7. No exame da compatibilidade do PPA com os Planos de Educação, os Tribunais de Contas, de acordo com a sua jurisdição, deverão observar se essa peça de planejamento apresenta, no mínimo:

a) as metas nacionais, estaduais e municipais desdobradas adequadamente, de modo a permitir a identificação das respectivas metas e estratégias dos Planos de Educação;

b) os objetivos dos programas e as finalidades das ações que permitam identificar com clareza o que deve ser alcançado e o caminho a ser trilhado para o seu alcance;

c) as metas das ações com os resultados esperados de forma quantificada e regionalizada e com o registro do período esperado para seu alcance;

d) os programas finalísticos com indicadores e linha de base com vistas a possibilitar acompanhamento anual da sua evolução;

e) os programas desdobrados em ações que permitam identificar as atividades concretas para a sua execução;

f) programas de duração continuada construídos mediante diagnóstico prévio do abandono escolar e da necessidade de busca ativa por meio do rastreamento de todos os elegíveis a educação obrigatória, o potencial de crescimento do afeto de vagas em horário integral, necessidade de contratação de professores para atender as disciplinas curriculares, assim como a disponibilização de professores com maior grau de qualificação nas escolas onde residem os alunos mais vulneráveis;

g) as atribuições de cada ente federado, naqueles programas em que haja compartilhamento de ações;

h) previsão de objetos a serem contratados por meio de parcerias público-privada, em observância ao art. 10, V, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004; e

i) previsão de produção de informações estruturadas que permitam o acompanhamento e monitoramento das ações planejadas no Plano e avaliação do alcance dos resultados pretendidos.

DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

8. No exame da compatibilidade da LDO com os Planos de Educação, os Tribunais de Contas, de acordo com a sua jurisdição, deverão observar se essa peça de planejamento apresenta, no mínimo:

a) as metas e prioridades da Administração Pública relacionadas com os Planos de Educação;

b) possíveis critérios e forma de limitação de empenho que afetem as metas e estratégias dos Planos de Educação, com justificativa adequada para tal ato e que preserve as obrigações constitucionais e legais exigidas pela política educacional;

c) resguardo de contingenciamento todas as despesas que signifiquem cumprimento das metas e estratégicas dos Planos de Educação, principalmente aquelas que contemplam a educação obrigatória, uma vez que não devem ser objeto de limitação as despesas aquelas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal³.

DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

9. No exame da compatibilidade da LOA com os Planos de Educação, os Tribunais de Contas, de acordo com a sua jurisdição, deverão observar se essa peça de planejamento apresenta, no mínimo:

³ **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF).** [...] Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. [...] § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

- a) as respectivas metas e estratégias dos Planos de Educação, consignadas no PPA e na LDO;
- b) 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 Contas⁴; e
- c) previsão de atuação intersetorial com programas de governos de outras áreas, relacionadas com as metas e estratégias dos Planos de Educação.

10. No exame da compatibilidade da LOA com os Planos de Educação, os Tribunais de Contas, de acordo com a sua jurisdição, deverão observar se essa peça de planejamento apresenta:

- a) despesas discricionárias que oneram o piso da educação, a exemplo de compra de material escolar, em vez de adotar o programa nacional do livro didático, oneração da folha da educação, com servidores cedidos para outros órgãos, etc.
- b) despesas que denotam perda do custo de oportunidade⁵, com execução de políticas fora da atuação prioritária do ente federado, uma vez que o não-oferecimento do ensino obrigatório, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente, nos termos do art. 208, § 2º, da CRFB/1988⁶;
- c) nos casos dos municípios, despesas com transporte de universitários, cursos preparatórios para concursos, bolsa para tiro de guerra, monitores de escola cívico-militares, entre outras hipóteses, quando ainda existir criança fora da creche ou não pagamento do piso do magistério, uma vez que os municípios deverão atuar

4 Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. [...] Art. 10. 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.

5 Conforme Spencer & Siegelmann citados por Beuren, o custo de oportunidade é o custo do que se renuncia, que ocorre, por exemplo, quando se compara uma política que se elegeu em relação àquela que se deixou de executar.

6 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [...] Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, nos termos do art. 211, § 2º, da CRFB/1988⁷; e

d) alocação de recursos para assumir despesas com novos serviços e obras, sem que estejam assegurados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço já em andamento e com cronograma prefixado, ressalvados os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

11. Os Tribunais de Contas deverão promover ações de controle relacionadas às audiências públicas estabelecidas no art. 48, I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2020⁸, de modo a constatar se:

a) elas são realizadas em formato acessível que possibilite a verificação pela sociedade das metas e estratégias dos Planos de Educação contempladas nas propostas em discussão;

b) os participantes das audiências podem requerer alterações visando à compatibilização das peças de planejamento com os Planos de Educação; e

c) a Administração Pública apresenta nas audiências públicas os indicadores que demonstram o estágio de cumprimento dos Planos de Educação da respectiva unidade federativa, conforme art. 7º, VII, a, da Lei Federal nº 12.527/2011⁹, e a compatibilidade da proposta orçamentária com o disposto no art. 10 da Lei nº 13.005/2014¹⁰.

7 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [...] Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. [...] § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

8 Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF). [...] Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

9 Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. [...] Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: [...] VII - informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

10 Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Art. 10 (*Op. cit.*).

DA TRANSPARÊNCIA, DO ACOMPANHAMENTO E DO CONTROLE SOCIAL

12. Os Tribunais de Contas deverão promover ações de controle, de modo a:

a) analisar as medidas adotadas pelas autoridades administrativas no que se refere a dar ampla transparência, inclusive em seus sítios eletrônicos, ao PPA, à LDO e à LOA, possibilitando o acesso às peças orçamentárias a qualquer cidadão, em observância ao art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 e da Lei Federal nº 12.527/2011¹¹;

b) constatar se os entes federativos publicizam seus planos de educação em seus respectivos sítios eletrônicos oficiais; e

c) fortalecer a transparência dos planos de educação e a 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 planos¹².

13. Os Tribunais de Contas deverão promover o fortalecimento do controle social e da *accountability*, por meio de:

a) capacitação dos membros dos conselhos de educação, de acompanhamento e controle social do Fundeb e de alimentação escolar, diretamente ou em regime de colaboração, conforme estratégias 19.2 e 19.5 do PNE¹³;

11 Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (LRF). Art. 48 (*Op. cit.*). **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011** (*Op. cit.*).

12 Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. [...] Estratégia - 20.4) 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;

13 Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. [...] 19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções; [...] 19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo.

b) assistência, quando possível, aos atores dispostos no art. 5º do Plano Nacional de Educação (PNE), auxiliando-os na execução, no monitoramento contínuo e nas avaliações periódicas dos Planos¹⁴.

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

14. Os Tribunais de Contas deverão promover ações de controle, de modo a:

a) constatar se os recursos da educação foram imediatamente repassados ao órgão responsável pela educação, em atenção ao cumprimento do art. 69, §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) ¹⁵, uma vez que as autoridades competentes ficam sujeitas à responsabilização civil e criminal no caso de atraso desses repasses;

b) constatar se em trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabeleceu a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos da respectiva lei de diretrizes orçamentárias, conforme exige o art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000¹⁶;

14 Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. [...] Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: I - Ministério da Educação - MEC; II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; III - Conselho Nacional de Educação - CNE; IV - Fórum Nacional de Educação. § 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no caput: I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet; II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas; III - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.

15 Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB). [...] Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. [...] § 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos: I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia; II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia; III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente. § 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

16 Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF). [...] Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

c) verificar se durante a execução do orçamento houve limitação de empenho, na forma do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e se foram atendidos os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias, destacando se as limitações impostas às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino acarretaram prejuízo ao cumprimento dos planos de educação¹⁷; e

d) acompanhar as dotações orçamentárias que não foram executadas ou que apresentaram baixa execução, a exemplo da não utilização dos recursos recebidos do salário-educação, previsto no art. 212, § 5º, da CRFB/1988¹⁸.

DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

15. Os Tribunais de Contas deverão promover ações de controle, de modo a:

a) aferir se as peças orçamentárias estão sendo elaboradas em compatibilidade com os planos de educação, requerendo da Administração Pública a produção de informação acessível e de qualidade sobre as respectivas dotações e a correspondente parcela de execução orçamentária, detalhados ao nível de projeto/atividade, vinculados à respectiva meta estabelecida no PPA e a meta ou estratégia do Plano de Educação;

b) recomendar à Administração Pública que formule suas peças de planejamento, em especial o PPA, com as informações mínimas dispostas na DIRETRIZ 7;

c) verificar se a Administração Pública apresenta justificativa para o argumento de falta de condições orçamentárias e financeiras para concretização integral dos Planos de Educação, acompanhada de dados e metodologia de análise devidamente

17 Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF). Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

18 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [...] Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. [...] § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

comprovada, assim como das medidas adotadas para revisão do planejamento¹⁹, em atenção ao art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro; e

d) avaliar os resultados orçamentários e o superávit/déficit financeiro dos exercícios, a fim de verificar se houve o respeito à prioridade estabelecida para a execução dos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação, conforme assinalado nos arts. 11 e 13 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000²⁰.

16. É recomendado aos Tribunais de Contas que adotem os pareceres emitidos pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-Fundeb), Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Conselho Municipal de Educação (CME) e Conselho Estadual de Educação como peças necessárias a serem enviadas junto com as prestações de contas;

17. É recomendado aos Tribunais de Contas que rejeitem a inexecução das metas e estratégias dos planos de educação que caracterize negação da oferta do ensino obrigatório, nos termos do art. 208, I, da CRFB/1988²¹, 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 ou falta de alocação de recursos orçamentários, em atenção ao art. 10 da Lei nº 13.005/2014.

18. Os Tribunais de Contas devem recomendar à Administração Pública que evite nas peças de planejamento o uso de nomenclaturas demasiadamente genéricas para

19 Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942 (LINDB). [...] Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

20 Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF). [...] Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos. [...] Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

21 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [...] Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

indicação das fontes de recursos, projetos e atividades, tais como manutenção da Educação, manutenção do Ensino Fundamental, Salário-Educação e Fundeb.

19. A Título de exemplo, esta orientação recomendatória dispõe no Anexo II os componentes das peças orçamentárias e sua vinculação com as metas e estratégias dos planos de educação.

20. Os Tribunais de Contas deverão solicitar aos gestores a comprovação de sistema²² de monitoramento, com elementos que permitam quantificar as metas e estratégias, e as ações adotadas para a execução²³, rejeitando a alegação genérica de impossibilidade do cumprimento dos Planos de Educação, em razão do disposto nos arts. 20, *caput*, e 22, *caput* e § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

21. A Título de exemplo, esta orientação recomendatória dispõe no Anexo III uma planilha para coleta de informações relativas a compatibilização entre as peças orçamentárias dos entes federados e os seus planos de educação.

22. Constatada incompatibilidade ou inconsistência entre as peças orçamentárias e o plano de educação, o Tribunal de Contas correspondente determinará ou recomendará que o gestor atente para o disposto no art. 10 da Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação²⁴.

23. É recomendado aos Tribunais de Contas que:

a) com perspectiva pedagógica, interajam com os gestores, mediante painéis, eventos de capacitação e outras atividades, com a finalidade de instruí-los sobre os temas abordados nesta Orientação Recomendatória;

²² A palavra “sistema” não corresponde necessariamente ao uso de sistema informatizado, mas sim todas as atividades executadas para a realização do monitoramento, que permitam quantificar as metas e estratégias, e as ações adotadas.

²³ **Decreto Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942 (LINDB).** [...] Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. [...] Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

²⁴ **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Art.10 (*Op. cit.*).

- b) destinem os resultados dos principais trabalhos auditoriais relacionados à compatibilidade dos Planos Educacionais com as Peças Orçamentárias à Comissão de Orçamento do Poder Legislativo, em observância ao art. 70 da CRFB/1988²⁵; e
- c) adotem providências para regulamentar as diretrizes contidas neste documento, de modo a garantir segurança jurídica e efetividade no exercício do controle externo, sendo sugerida a adoção da proposta normativa constante do ANEXO I.

ANEXO I
PROPOSTA NORMATIVA
TÍTULO I
DAS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS E DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO
CAPÍTULO I
DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º. A política pública educacional é dever do Estado, cumprindo à Administração Pública assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias dos Planos Educacionais.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas realizará ações de fiscalização com o objetivo aferir a compatibilização entre as peças orçamentárias do ente federado e os planos de educação.

CAPÍTULO II
DO PLANO PLURIANUAL

Art. 2º. O Plano Plurianual (PPA) apresentará, no mínimo:

²⁵ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** [...] Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

I - as metas nacionais, estaduais e municipais desdobradas adequadamente, de modo a permitir a identificação das respectivas metas e estratégias dos Planos de Educação;

II - os objetivos dos programas e as finalidades das ações que permitam identificar com clareza o que deve ser alcançado e o caminho a ser trilhado para o seu alcance;

III) as metas das ações com os resultados esperados de forma quantificada e regionalizada e com o registro do período esperado para seu alcance;

IV) os programas finalísticos com indicadores e linha de base com vistas a possibilitar acompanhamento anual da sua evolução;

V) os programas desdobrados em ações que permitam identificar as atividades concretas para a sua execução;

VI) programas de duração continuada construídos mediante diagnóstico prévio do abandono escolar e da necessidade de busca ativa por meio do rastreamento de todas os elegíveis a educação obrigatória, o potencial de crescimento do afeto de vagas em horário integral, necessidade de contratação de professores para atender as disciplinas curriculares, assim como a disponibilização de professores com maior grau de qualificação nas escolas onde residem os alunos mais vulneráveis;

VII) as atribuições de cada ente federado, naqueles programas em que haja compartilhamento de ações;

VIII) previsão de objetos a serem contratados por meio de parcerias público-privada, em observância ao art. 10, V, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004; e

IX) previsão de produção de informações estruturadas que permitam o acompanhamento e monitoramento das ações planejadas no Plano e avaliação do alcance dos resultados pretendidos.

CAPÍTULO III DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Art. 3º. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) apresentará, no mínimo:

I) as metas e prioridades da Administração Pública relacionadas com os Planos de Educação;

II) possíveis critérios e forma de limitação de empenho que afetem as metas e estratégias dos Planos de Educação, com justificativa adequada para tal ato e que preserve as obrigações constitucionais e legais exigidas pela política educacional; e

III) resguardo de contingenciamento todas as despesas que signifiquem cumprimento das metas e estratégicas dos Planos de Educação, principalmente aquelas que contemplam a educação obrigatória, uma vez que não devem ser objeto de limitação as despesas aquelas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

CAPÍTULO IV DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Art. 4º. A Lei Orçamentária Anual (LOA) apresentará, no mínimo:

I) as respectivas metas e estratégias dos Planos de Educação, consignadas no PPA e na LDO;

II) 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; e

III) previsão de atuação intersetorial com programas de governos de outras áreas, relacionadas com as metas e estratégias dos Planos de Educação.

Art. 5º. Não devem ser previstas na LOA:

I) despesas discricionárias que onerem o piso da educação, a exemplo de compra de material escolar, em vez de adotar o programa nacional do livro didático;

II) onerações da folha da educação com servidores cedidos para outros órgãos;

III) despesas que denotem perda do custo de oportunidade, com execução de políticas fora da atuação prioritária do ente federado, uma vez que o não-oferecimento do ensino obrigatório, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente, nos termos do art. 208, § 2º, da CRFB/1988;

IV) nos casos dos municípios, despesas com transportes de universitários, cursos preparatórios para concursos, bolsas para tiro de guerra, monitores de escola cívico-militares, entre outras hipóteses, quando ainda existir criança fora da creche ou não pagamento do piso do magistério, uma vez que os municípios deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, nos termos do art. 211, § 2º, da CRFB/1988; e

V) alocações de recursos para assumir despesas com novos serviços e obras, sem que estejam assegurados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço já em andamento e com cronograma prefixado, ressalvados os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

CAPÍTULO V DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Art. 6º. As audiências públicas realizadas durante os processos de elaboração e discussão das peças orçamentárias deverão:

I) ter formato acessível, que possibilite a verificação pela sociedade das metas e estratégias dos Planos de Educação contempladas nas propostas em discussão;

II) permitir que os participantes requeiram alterações visando à compatibilização das peças de planejamento com os Planos de Educação; e

III) contar com a apresentação pela Administração Pública dos indicadores que demonstram o estágio de cumprimento dos Planos de Educação da respectiva unidade federativa, conforme art. 7º, VII, “a”, da Lei Federal nº 12.527/2011, e a compatibilidade da proposta orçamentária com o disposto no art.10 da Lei nº 13.005/2014.

CAPÍTULO VI DA TRANSPARÊNCIA

Art. 7º. As autoridades administrativas darão ampla transparência, inclusive em seus sítios eletrônicos, ao PPA, à LDO e à LOA, possibilitando o acesso às peças orçamentárias a qualquer cidadão, em observância ao art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 e à Lei Federal nº 12.527/2011.

Art. 8º. O ente federativo publicizará amplamente seu plano de educação, inclusive em seu sítio eletrônico oficial.

CAPÍTULO VII DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Art. 9º. Os recursos da educação serão imediatamente repassados ao órgão responsável pela educação, em atenção ao cumprimento do art. 69, §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), sob pena de responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Art. 10. Até 30 (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, conforme exige o art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 11. Caso haja limitação de empenho, na forma do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, serão atendidos os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. As despesas com educação obrigatória não serão objeto de limitação, uma vez que constituam obrigação constitucional do ente, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

CAPÍTULO VIII DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Art. 12. O Tribunal de Contas promoverá ações de controle, de modo a:

I) aferir se as peças orçamentárias estão sendo elaboradas em compatibilidade com os planos de educação, requerendo da Administração Pública a produção de informação acessível e de qualidade sobre as respectivas dotações e a correspondente parcela de execução orçamentária, detalhados ao nível de projeto/atividade, vinculados à respectiva meta estabelecida no PPA e a meta ou estratégia do Plano de Educação;

II) recomendar à Administração Pública que formule suas peças de planejamento com as informações mínimas dispostas nos arts. 2º, 3º e 4º do presente diploma e evite o uso de nomenclaturas demasiadamente genéricas para indicação das fontes de recursos, projetos e atividades, tais como manutenção da Educação, manutenção do Ensino Fundamental, Salário-Educação e Fundeb.;

III) verificar se a Administração Pública apresenta justificativa para o argumento de falta de condições orçamentárias e financeiras para concretização integral dos Planos de Educação, acompanhada de dados e metodologia de análise devidamente

comprovada, assim como das medidas adotadas para revisão do planejamento, em atenção ao art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro;

IV) avaliar os resultados orçamentários e o superávit/déficit financeiro dos exercícios, a fim de verificar se houve o respeito à prioridade estabelecida para a execução dos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação, conforme assinalado nos arts. 11 e 13 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e

V) acompanhar as dotações orçamentárias que não foram executadas ou que apresentaram baixa execução, a exemplo da não utilização dos recursos recebidos do salário-educação, previsto no art. 212, § 5º, da CRFB/1988.

Art. 13. O Tribunal de Contas poderá rejeitar a inexecução das metas e estratégias dos planos de educação que caracterize negação da oferta do ensino obrigatório, nos termos da CRFB/1988, 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 ou falta de alocação de recursos orçamentários, em atenção ao art. 10 da Lei nº 13.005/2014.

Art. 14. O Tribunal de Contas solicitará aos gestores a comprovação de sistema de monitoramento, com elementos que permitam quantificar as metas e estratégias e as ações adotadas para a execução, rejeitando a alegação genérica de impossibilidade do cumprimento dos Planos de Educação, em razão do disposto nos arts. 20, *caput*, e 22, *caput* e § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Art. 15. Constatada incompatibilidade ou inconsistência entre as peças orçamentárias e o plano de educação, o Tribunal de Contas determinará ou recomendará que o gestor atente para o disposto no art. 10 da Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação.

Art. 16. O Tribunal de Contas adotará os pareceres emitidos pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-Fundeb), Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Conselho Municipal de Educação (CME) e Conselho Estadual de Educação como peças necessárias a serem enviadas com as prestações de contas, de modo a fortalecer a atuação dos Conselhos.

CAPÍTULO IX DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 17. O Tribunal de Contas deverá:

- I) com perspectiva pedagógica, interagir com os gestores, mediante painéis, eventos de capacitação e outras atividades, com a finalidade de instruí-los sobre os temas abordados neste Ato Normativo; e
- II) destinar os resultados dos principais trabalhos auditoriais relacionados à compatibilidade dos Planos Educacionais com as Peças Orçamentárias à Comissão de Orçamento do Poder Legislativo, em observância ao art. 70 da CRFB/1988.

ANEXO II

Alinhamento da AÇÃO PPA (1)						
Programa (Nome e Código)						
Ementa/Objetivo				Indicadores do Programa		
Objetivo Específico/Compromisso (Órgão Responsável)		Objetivo Específico/Compromisso (Órgão Responsável)		Objetivo Específico/Compromisso (Órgão Responsável)		
Indicador do Objetivo Específico/Meta		Indicador do Objetivo Específico/Meta		Indicador do Objetivo Específico/Meta		
Entrega/Iniciativa* (Órgão Responsável)	Entrega/Iniciativa (Órgão Responsável)	Entrega/Iniciativa (Órgão Responsável)	Entrega/Iniciativa (Órgão Responsável)	Entrega/Iniciativa (Órgão Responsável)	Entrega/Iniciativa (Órgão Responsável)	Entrega/Iniciativa (Órgão Responsável)
Alinhamento da AÇÃO LOA						
Ação Orçamentária Órgão /U.O. Responsável)		Ação Orçamentária Órgão /U.O. Responsável)		Ação Orçamentária Órgão /U.O. Responsável)		
Código	Projeto/Atividade Descrição	Código	Projeto/Atividade Descrição	Código	Projeto/Atividade Descrição	
Alinhamento da AÇÃO PLANO DE EDUCAÇÃO com as Peças Orçamentárias						
Meta e/ou Estratégia do Plano de Educação						
No PPA				LDO	LOA	
Qual Programa ?	Qual Objetivo Específico/Compromisso ?	Qual Indicador do Objetivo Específico/Meta ?	Qual Entrega/Iniciativa ?*	Qual Entrega/Iniciativa?***	Qual Ação Orçamentária?	
					Código	Projeto/Atividade *** Descrição

Nota: (1) Esquema exemplificativo elaborado com base no Manual Técnico do Plano Plurianual (2024/2027), Governo Federal: Ministério do Planejamento e Orçamento, mar. 2023.

* Se existente;

** Havendo prioridade da LDO associada à Iniciativa da Meta, descrevê-la neste campo;

***Exemplos de Ação (Projeto/Atividade)

Implementação de ferramenta para planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta

Implementação, estruturação e manutenção da busca ativa escolar

Capacitação dos conselheiros municipais ligados à educação

Renovação da frota de veículos do transporte escolar

Capacitação e formação continuada para gestão de escolas públicas

Ampliação de unidade escolar da educação infantil.

ANEXO III

Descrição da Meta Plano de Educação (respectivo ente)	Vinculação com o PPA, LDO e LOA																
	Dados do PPA e LDO				Vinculação com o PPA, LDO e LOA			Vinculação com a LOA									
	PPA				LDO	Ação Orçamentária		Valor Orçado Atual	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago	Produto	Unidade de Medida	Valor Previsto Inicial	Valor Previsto Anual ***	Em Execução	Concluído
Programa	Objetivo Específico/Compromisso	Indicador do Objetivo Específico/Meta	Entrega/Iniciativa *	Prioridade **	Código	Descrição											
Meta 1:																	
Descrição da Estratégia Plano de Educação (respectivo ente)	Vinculação com o PPA, LDO e LOA																
	Dados do PPA e LDO				Vinculação com o PPA, LDO e LOA			Vinculação com a LOA									
	PPA				LDO	Ação Orçamentária		Valor Orçado Atual	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago	Produto	Unidade de Medida	Valor Previsto Inicial	Valor Previsto Anual ***	Em Execução	Concluído
Programa	Objetivo Específico/Compromisso	Indicador do Objetivo Específico/Meta	Entrega/Iniciativa *	Prioridade **	Código	Descrição											
1.1)																	
1.2)																	
1.n)																	
Descrição da Meta Plano de Educação (respectivo ente)	Vinculação com o PPA, LDO e LOA																
	Dados do PPA e LDO				Vinculação com o PPA, LDO e LOA			Vinculação com a LOA									
	PPA				LDO	Ação Orçamentária		Valor Orçado Atual	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago	Produto	Unidade de Medida	Valor Previsto Inicial	Valor Previsto Anual ***	Em Execução	Concluído
Programa	Objetivo Específico/Compromisso	Indicador do Objetivo Específico/Meta	Entrega/Iniciativa *	Prioridade **	Código	Descrição											
Meta 2:																	
Descrição da Estratégia Plano de Educação (respectivo ente)	Vinculação com o PPA, LDO e LOA																
	Dados do PPA e LDO				Vinculação com o PPA, LDO e LOA			Vinculação com a LOA									
	PPA				LDO	Ação Orçamentária		Valor Orçado Atual	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago	Produto	Unidade de Medida	Valor Previsto Inicial	Valor Previsto Anual ***	Em Execução	Concluído
Programa	Objetivo Específico/Compromisso	Indicador do Objetivo Específico/Meta	Entrega/Iniciativa *	Prioridade **	Código	Descrição											
2.1)																	
2.2)																	
2.n)																	
Descrição da Meta Plano de Educação (respectivo ente)	Vinculação com o PPA, LDO e LOA																
	Dados do PPA e LDO				Vinculação com o PPA, LDO e LOA			Vinculação com a LOA									
	PPA				LDO	Ação Orçamentária		Valor Orçado Atual	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago	Produto	Unidade de Medida	Valor Previsto Inicial	Valor Previsto Anual ***	Em Execução	Concluído
Programa	Objetivo Específico/Compromisso	Indicador do Objetivo Específico/Meta	Entrega/Iniciativa *	Prioridade **	Código	Descrição											
Meta n:																	
Descrição da Estratégia Plano de Educação (respectivo ente)	Vinculação com o PPA, LDO e LOA																
	Dados do PPA e LDO				Vinculação com o PPA, LDO e LOA			Vinculação com a LOA									
	PPA				LDO	Ação Orçamentária		Valor Orçado Atual	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago	Produto	Unidade de Medida	Valor Previsto Inicial	Valor Previsto Anual ***	Em Execução	Concluído
Programa	Objetivo Específico/Compromisso	Indicador do Objetivo Específico/Meta	Entrega/Iniciativa *	Prioridade **	Código	Descrição											
n.n)																	

Nota: * Se existente;

** Havendo prioridade da LDO associada à iniciativa da Meta, descrevê-la neste campo;

*** Valor Anual Previsto Atualizado com a movimentação dos créditos adicionais.