



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Audiência Pública Novo PNE: avaliação, fiscalização, monitoramento e responsabilização

João Luiz de Carvalho Botega
Promotor de Justiça/MPSC
Membro Auxiliar da CN/CNMP
Membro Colaborador da CIJE/CNMP
joaobotega@cnmp.mp.br

Brasília/DF, 8 de julho de 2025

Algumas premissas

O descumprimento crônico no atual PNE não é fruto do acaso: ele é resultado da ausência de um desenho adequado, de avaliação, de monitoramento, de controle e de definição de responsabilidades. Esse problema afeta desproporcionalmente as pessoas mais pobres e municípios com menor capacidade institucional (equidade).

DESIGUALDADES

DESCUMPRIMENTO DO PNE É GENERALIZADO E AFETA MAIS PESSOAS NEGRAS, POBRES E DO NORTE E NORDESTE, APONTA BALANÇO DA CAMPANHA; FALTAM DADOS SOBRE INDÍGENAS E QUILOMBOLAS

Balanço do Plano Nacional de Educação (PNE) 2024 da Campanha Nacional pelo Direito à Educação mostra que quase 90% dos dispositivos (34 de 38) das metas não foram cumpridos; desigualdades sociais e educacionais seguem andando de mãos dadas

Algumas premissas

O estabelecimento de parâmetros claros de avaliação, monitoramento e controle do novo PNE, assim como a definição de responsabilidades em caso de seu descumprimento intencional, mais do que um desejo pessoal é uma **obrigação constitucional**. Esses critérios são fundamentais para que o controle seja bem exercido e são benéficos também para o bom gestor (controle sobre o que será controlado). Dispositivos constitucionais (além do artigo 214):

Artigo 208, § 2º: O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, **importa responsabilidade da autoridade competente**.

Artigo 212, § 3º A **distribuição dos recursos públicos** assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, **nos termos do plano nacional de educação**.

§ 9º A lei disporá sobre **normas de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal**.

Artigo 212-A, inciso X - a lei disporá, observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput e no § 1º do art. 208 **e as metas pertinentes do plano nacional de educação**, nos termos previstos no art. 214 desta Constituição, sobre:

d) **a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos** referidos no inciso I do caput deste artigo, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação;

e) **o conteúdo e a periodicidade da avaliação, por parte do órgão responsável**, dos efeitos redistributivos, da melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento;

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir **a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados**, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Que tipo de controle queremos?

QUADRO COMPARATIVO	
MP TRADICIONAL Promotor de Justiça Agente Processual	MP CONTEMPORÂNEO Promotor de Justiça Agente Político
Pouco reflexivo	Reflexivo
Reativo	Proativo
Demandista	Resolutivo
VELHO PARADIGMA	NOVO PARADIGMA



Recomendação 54/2017 CNMP

“Artigo 1º, § 2º Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, **será priorizada a resolução extrajudicial do conflito**, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade.

§ 4º Sempre que possível, a atuação resolutiva de planejamento e de gestão sistêmicos deverá promover **a convergência estrutural**, de modo a contribuir para o desenvolvimento harmônico e sustentável, **principalmente nas parcerias e nas redes de cooperação.”**



Recomendação 112/2024 CNMP

“Art. 7º Os(as) membros(as) do Ministério Público com atribuições em matéria de Educação deverão, dentre outros:

I – Atuar de maneira integrada com os órgãos gestores/executores das políticas de educação, entre outras, nos âmbitos municipal, estadual e distrital, **adotando uma abordagem proativa que priorize ações preventivas**, visando antecipar e evitar situações de crise;

IV – Promover e officiar nas ações e medidas de natureza administrativa e civil, que envolvam o **monitoramento e a execução dos planos municipais, estadual e nacional de educação**, no âmbito das suas atribuições”

Exemplos reais



The screenshot shows the Lume website interface. At the top is an orange navigation bar with the Lume logo on the left and five menu items: PLANOS DE EDUCAÇÃO, METAS DE EDUCAÇÃO (with a dropdown arrow), PRÊMIO LUME, ICMS EDUCAÇÃO, and PUBLICAÇÕES. The main content area has a textured orange background with a graphic of pencils on the left. The central text asks, 'Quer saber como está o cumprimento das metas de educação na sua cidade?'. Below this, the Lume logo is shown next to a paragraph: 'Acesse os painéis que monitoram os Planos Municipais de Educação e o Plano Estadual de Educação de Santa Catarina.' At the bottom, a horizontal navigation bar contains four buttons: 'Qualidade da Educação Básica', 'EJA Integrada à Educação Profissional', 'Educação Profissional', and 'Formação Docente', flanked by left and right arrow icons.

Lume

PLANOS DE EDUCAÇÃO METAS DE EDUCAÇÃO ▼ PRÊMIO LUME ICMS EDUCAÇÃO PUBLICAÇÕES

Quer saber como está o cumprimento das metas de educação na sua cidade?

Acesse os painéis que monitoram os Planos Municipais de Educação e o Plano Estadual de Educação de Santa Catarina.

< Qualidade da Educação Básica EJA Integrada à Educação Profissional Educação Profissional Formação Docente >



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Exemplos reais

Meta 1 – Educação Infantil

PNE - Meta 1- Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50%* das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE.

*Diversos Municípios estabeleceram metas superiores para creche em seus Planos Municipais de Educação. Municípios que fixaram em seus Planos percentuais inferiores a 50% deverão observar a meta fixada pelo PNE.

Meta do município

65%

Estimativa crianças 0-3 anos em 2024

15.657

Matrículas creche 0-3 anos em 2024

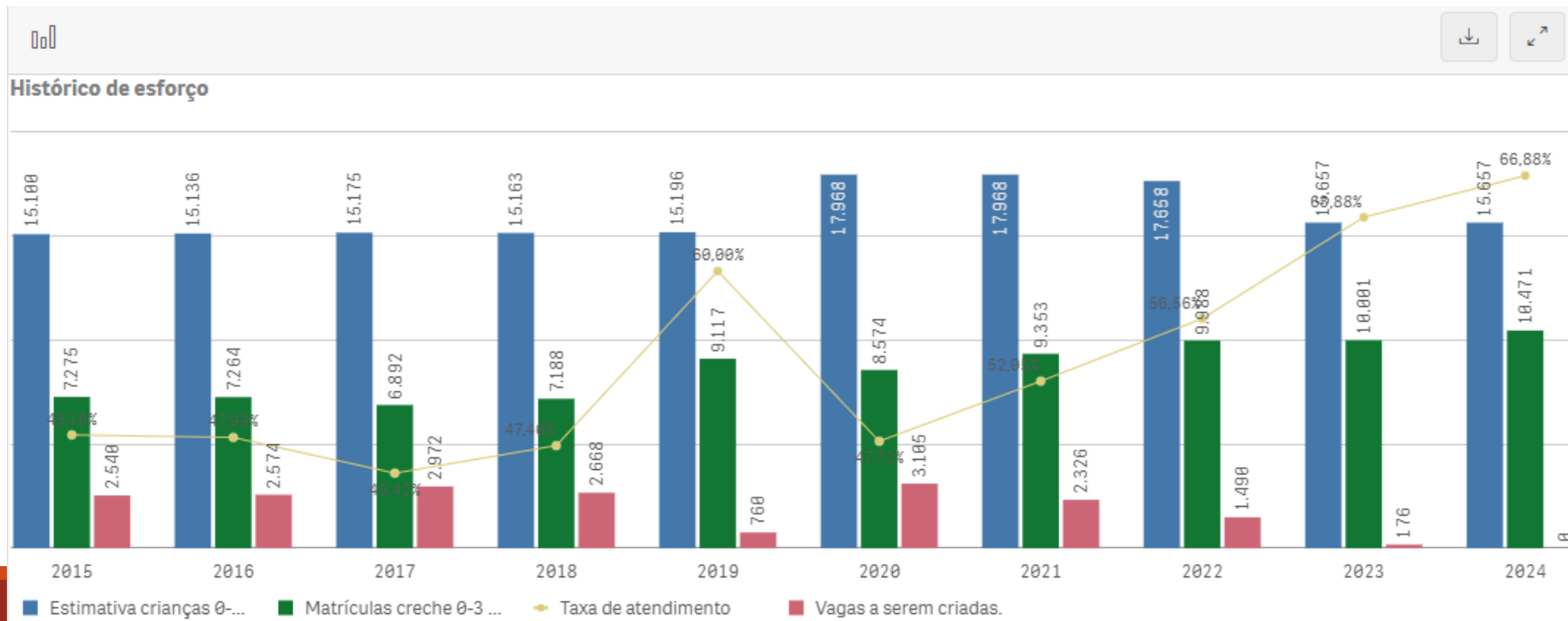
10.471

Taxa de atendimento 2024

66,88%

Estimativa de vagas a serem criadas em 2024

0

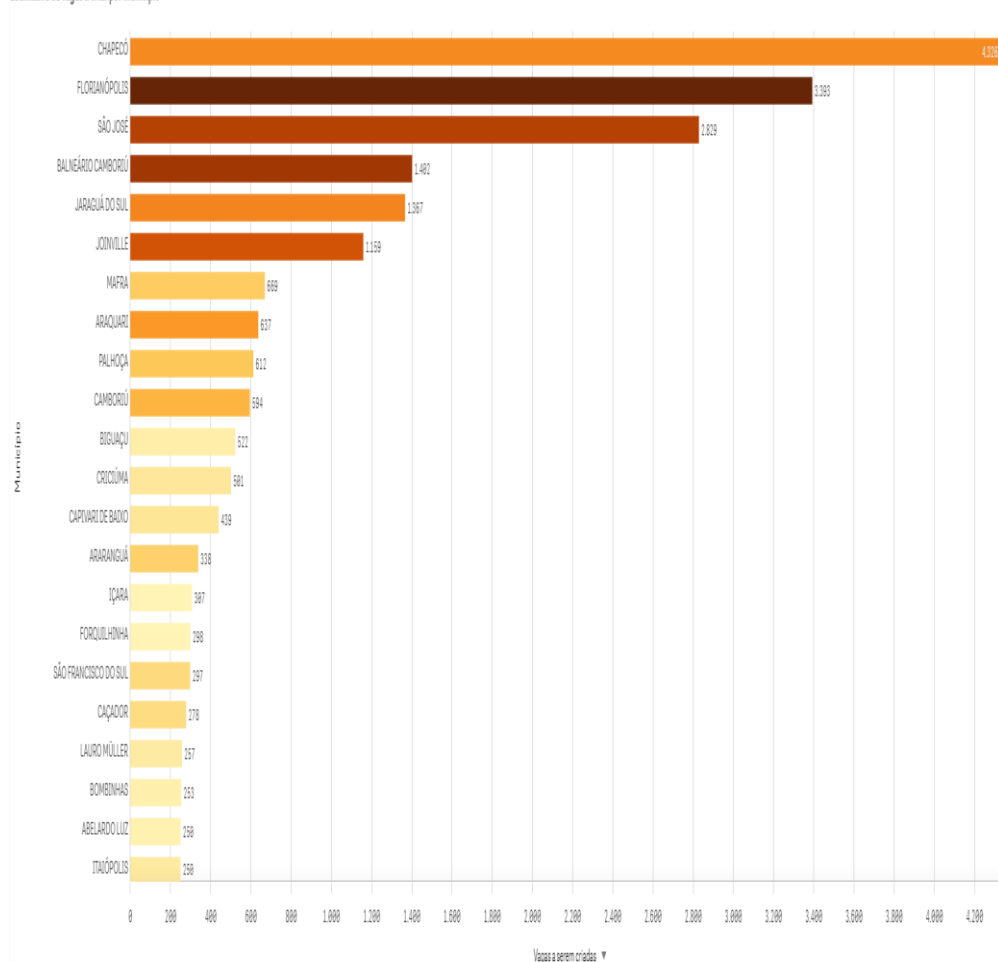




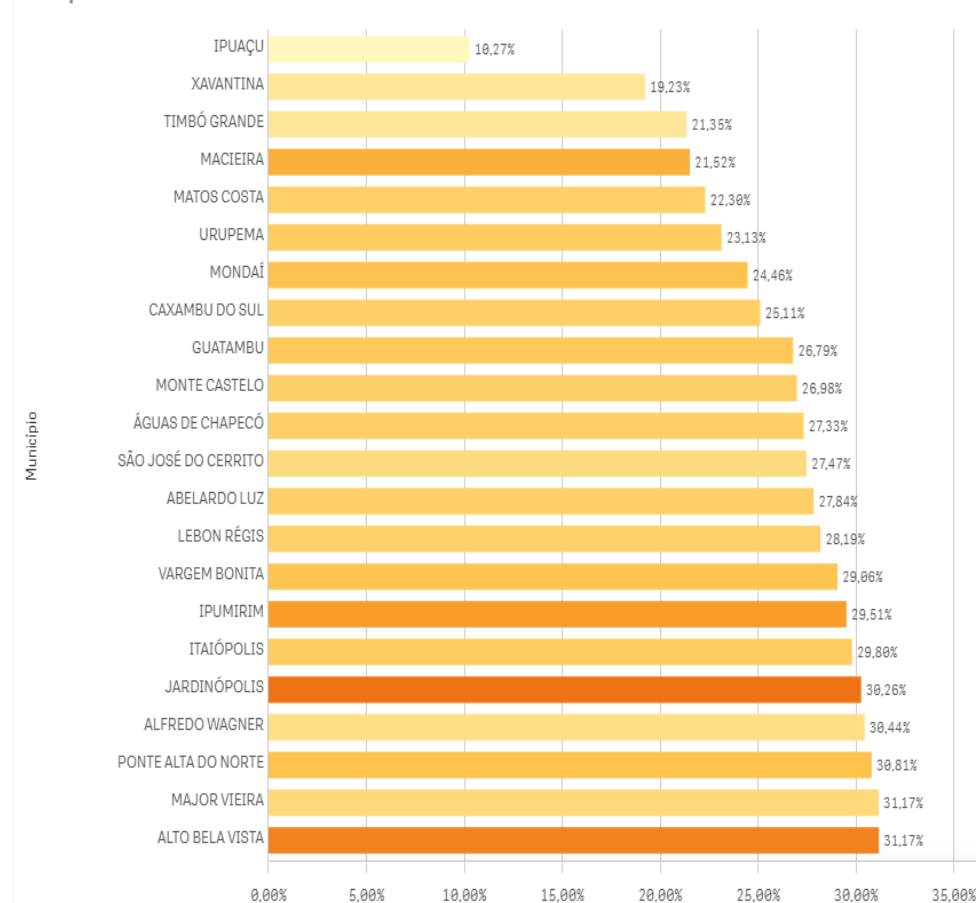
CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Exemplos reais

Estimativa de vagas a criar por município



Taxa líquida de atendimento





CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Exemplos reais

Com atuação do MPSC, Santa Catarina lidera avanço nacional na gestão democrática da educação

Em dois anos, municípios catarinenses saltaram de 2% para 25% no cumprimento da Meta 19 do Plano Nacional da Educação, que pretende assegurar a gestão democrática da educação nas escolas públicas.

Rádio MPSC

Ouçá o Membro Auxiliar do CNMP, Promotor de Justiça João Luiz de Carvalho Botega

▶ 0:00 / 1:38

Santa Catarina acaba de alcançar um marco expressivo na educação pública: foi o estado que mais evoluiu na implementação da gestão democrática nas escolas da rede municipal, conforme dados do painel de monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE), lançados nesta quarta-feira (25/6) pelo INEP.

O avanço, de 2% em 2022 para 25% em 2024, representa mais que o dobro do crescimento do segundo colocado no ranking nacional, e é resultado de uma série de ações iniciadas em 2021 pelo Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), segundo o Membro Auxiliar do CNMP, Promotor de Justiça João Luiz de Carvalho Botega, à época Coordenador do Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação (CIAJE).



EDUCAÇÃO
NA META



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Exemplos reais

PAINEL DE ACOMPANHAMENTO FINANCEIRO - PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO



PREFEITURA DE
CAÇADOR
Desenvolvimento e meio ambiente

SECRETARIA
DE EDUCAÇÃO

VALOR TOTAL PREVISTO NA LOA

R\$ **136.907.521,33**

R\$ **114.003.498,05**

PORCENTAGEM INVESTIDO:

83,27%

META 1

Educação Infantil

PREVISÃO - LOA

R\$ **11.413.492,24**

INVESTIMENTOS:

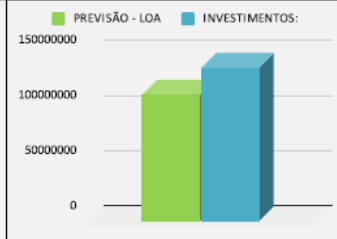
R\$ **13.843.150,19**

% EM RELAÇÃO AO TOTAL LOA

8,34%

% EM RELAÇÃO AO TOTAL INVESTIDO

12,14%



Porcentagem em relação ao Previsto: **121,29%**

META 2

Ensino Fundamental

PREVISÃO - LOA

R\$ **70.631.067,33**

INVESTIMENTOS:

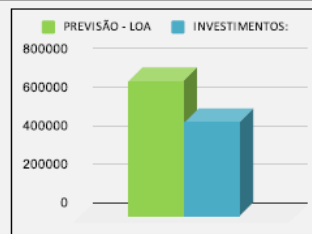
R\$ **49.294.616,57**

% EM RELAÇÃO AO TOTAL LOA

51,59%

% EM RELAÇÃO AO TOTAL INVESTIDO

43,24%



Porcentagem em relação ao Previsto: **69,79%**

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO PME – PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO



2023

Algumas sugestões

- **Qualificação das metas:**

- a) todas as metas devem ser mensuráveis estatisticamente
 - b) todas as metas devem ter previsão de escalonamento progressivo no tempo (por exemplo, ampliação gradual, em no mínimo 10% ao ano, entre o diagnosticado na elaboração do plano e o fim da vigência do novo PNE)
 - c) previsão legal de que nenhuma meta ou estratégia quantificável dos planos subnacionais possa ser definida em patamares inferiores aos do PNE.
-
- Criação, na lei, de **instância de governança colaborativa**, de avaliação e de monitoramento do novo PNE (nacional e subnacionais):
 - a) com a participação dos órgãos de controle (fomentando a **atuação preventiva e orientativa**), inclusive por meio de reuniões periódicas;
 - b) com atribuição de prestar assistência técnica aos municípios e gerar alertas e recomendações periódicas aos entes.

Algumas sugestões

- **Transformar o plano estratégico (PNE e PSE) em planos operacionais:**
 - a) Fixação de prazo para a elaboração de plano de ação (estabelecendo quem, quando, como e quanto custa fazer) para cada meta e estratégia do novo PNE e dos planos subnacionais
 - b) Acompanhamento e revisão dos planos, em reuniões bimestrais, com a participação dos órgãos de controle.



PLANO DE AÇÃO META 1 DO PME¹

Estratégia 1.15 – Busca Ativa: “promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos”

	OBJETIVOS ESPECÍFICOS ²	AÇÕES ³	Responsável ⁴
1	Diagnosticar e aumentar cobertura da ESF	1.1 Levantamento dos relatórios de visita dos agentes comunitários de saúde 1.2 Reunião com agentes comunitários de saúde para descobrir gargalos e dificuldades para alcançar cobertura total do território	Secretário de Saúde
2	Compartilhamento permanente de dados entre Saúde, Educação e Assistência Social das crianças em situação de evasão	2.1 Reuniões da Educação com Saúde e Assistência Social indicando crianças que deixaram de frequentar creche e pré-escola 2.2 Incluir na rotina de visita dos agentes comunitários de saúde a identificação das crianças do núcleo familiar visitado 2.3 Priorizar a atualização cadastral nos programas do CADUNICO as famílias com crianças de 0 a 5 anos	Secretário de Assistência Social
3	Atualização periódica do cadastro dos alunos	3.1 Adoção de estratégias para manter os cadastros dos familiares dos alunos atualizados (local de residência com pontos de referência, identificação de eventuais vizinhos e parentes próximos, indagar periodicamente (b) ou trimestralmente) os genitores acerca de mudança de telefone ou domicílio etc.	Secretário de Educação
4	Adoção de novas rotinas nas visitas dos agentes comunitários de saúde para verificar se crianças do núcleo familiar estão matriculadas na Educação	4.1 Elaboração de perguntas simples e objetivas (não invasivas) nas visitas em relação à matrícula das crianças se não identificadas como matriculadas pela Educação	Secretário de Assistência Social

Algumas sugestões

- **Conferir atribuições expressas e específicas ao INEP:**
 - a) criação de uma plataforma nacional com todos os planos subnacionais;
 - b) revisão do censo escolar para adequá-lo às metas e estratégias do novo PNE;
 - c) dever de monitorar o cumprimento dos subnacionais, de forma desagregada, em painel de *Business Intelligence* acessível ao público (controle social) e com atualização, no mínimo, anual;
 - d) obrigatoriedade de compartilhamento dos dados, com as cautelas legais, aos órgãos de controle.
- Criação de **incentivo financeiro** da União para os entes que mais avançarem no cumprimento dos objetivos, metas e estratégias do novo PNE (a partir de indicador a ser criado pelo MEC), vinculado ao PAR

Algumas sugestões

- **Vinculação orçamentária:**

- a) os PPAs devem ser elaborados, obrigatoriamente, a partir dos objetivos e metas do PNE e dos PSE;
- b) obrigação de identificar na LDO e LOA, em cada um dos programas/elementos de despesa da Função Educação (Função 12 e suas subfunções), a devida correlação com cada uma das metas e estratégias previstas nos planos de educação, com previsão das despesas definidas para alcançar o resultado pretendido e suas respectivas metas físicas (em unidades) e financeiras (em valores), garantindo rastreabilidade, comparabilidade e publicidade dos dados;
- c) vinculação da transferência de recursos discricionários da União (inclusive de emendas parlamentares) ao cumprimento do PNE.
- d) inclusão dos planos de educação nas contas de governo, permitindo o controle dos Tribunais de Contas, com encaminhamento ao Ministério Público dos casos de descumprimento.

Algumas sugestões

- **Prioridade orçamentária:**

a) vedação ou redirecionamento de transferências de recursos discricionários da União e dos Estados para gastos não prioritários, enquanto não atingidas as metas (escalonadas) dos planos;

b) prever na Lei de Diretrizes Orçamentárias que a Reserva de Contingência (art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000 c/c art. 91 do Decreto-Lei nº 200/1967) será utilizada com prioridade absoluta nos Programas/Atividades/Ações voltados para a Pasta da Educação que exigirem abertura de créditos suplementares e especiais, nas hipóteses previstas na legislação vigente.

c) Configurando qualquer das hipóteses previstas no art. 9º da LRF ou o descumprimento, por mais de um ano, das metas do plano de educação não efetuar nenhuma medida de limitação orçamentária (limitação de empenho e movimentação financeira) atinente aos Programas/Atividades/Ações voltados para a Educação enquanto não adotar, preliminarmente, as seguintes medidas restritivas ou de supressão:

Algumas sugestões

- I - assunção de despesas com publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, bem como ressalvada a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado;
- II – realização de festividades e contratação de shows artísticos;
- III – assunção de despesa 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, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;
- IV – ampliação da capacidade tributária/arrecadatória do ente e a concessão, majoração ou renovação de renúncias de receitas sem lastro na correspondente e indispensável medida compensatória;
- V - Redução de pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

Algumas sugestões

-
- VI – reconhecimento espontâneo pela Administração Pública de prescrição da dívida ativa, sem que se tenha buscado esgotar todas as formas lícitas de executá-la, como, por exemplo, o protesto extrajudicial, sob pena de dano ao erário, na forma do artigo 10, X, da Lei 8.429/1992;
- VII – assunção de qualquer responsabilidade de custeio de despesas de competência de outros entes (ressalvada a competência redistributiva da União), inclusive de novas despesas em outros níveis de ensino, enquanto não estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
- VIII - majoração de despesa de pessoal com o provimento de cargos, empregos ou funções ou quaisquer espécies de contratação por meio de interposta pessoa jurídica (com ou sem finalidade lucrativa), ressalvada a correção monetária e o piso nacional do magistério.
- IX - criação de cargo, emprego ou função ou alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- X - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- XI - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da CF/88 e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Algumas sugestões

- **Responsabilização do agente:** em último caso, havendo descumprimento dos alertas e recomendações dos órgãos de controle, prever o descumprimento doloso (mau gestor) do PNE como ato de improbidade administrativa. Previsão de avaliação do esforço e não do resultado, que será demonstrado por meio da rastreabilidade dos gastos e da execução dos planos operacionais;
- **Papel do Ministério Público:** inclusão de dispositivo que preveja o acompanhamento preventivo e orientativo como obrigação da Instituição no novo PNE.



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Audiência Pública Novo PNE: avaliação, fiscalização, monitoramento e responsabilização

João Luiz de Carvalho Botega
Promotor de Justiça/MPSC
Membro Auxiliar da CN/CNMP
Membro Colaborador da CIJE/CNMP
joaobotega@cnmp.mp.br

Brasília/DF, 8 de julho de 2025