

# Novo Plano Nacional de Educação: desafios e oportunidades para Tribunais de Contas

Em 2025, quando o Projeto de Lei nº 2.614/2024 passou a ser debatido na Câmara dos Deputados, entidades representativas do controle externo e o Tribunal de Contas da União se mobilizaram para estudar o tema e oferecer sugestões acerca do novo Plano Nacional de Educação (PNE). Tendo coordenado aquele grupo de trabalho, registro a importância das contribuições recebidas de Tribunais de Contas, pesquisadores, gestores e outros atores, a partir das quais levamos ao Congresso Nacional propostas de emendas com foco na efetividade das disposições do PNE.

Nesse período também nos dedicamos ao Sistema Nacional de Educação (SNE), aprovado pela Lei Complementar Federal nº 220, de 2025. São dois estatutos que devem dialogar entre si para garantir o direito fundamental à educação com universalidade, qualidade e equidade.

Com a sanção da Lei Federal nº 15.388, em 14 de abril de 2026, inaugura-se uma década decisiva para a educação brasileira. O PNE deve se materializar num compromisso legal que exige monitoramento sistemático e envolvimento das lideranças políticas. Nesse cenário, os Tribunais de Contas assumem um papel estratégico: para além da fiscalização formal, devem atuar como indutores e orientadores para que as metas do novo PNE sejam realmente internalizadas.

O decênio 2026-2036 não pode ser marcado por metas negligenciadas. Não se pode chegar ao final do período com um misto de lamento, sensação de impotência ou ausência de responsabilização, razão por que as instâncias de controle devem se concentrar nos eixos fundamentais. Nesse sentido, a seguir, algumas singelas reflexões iniciais.

## Territorialização e prazos: alicerce nos estados e municípios

O sucesso do PNE depende de sua capilaridade. Os estados e o DF têm até abril de 2027 para publicar seus planos estaduais; os municípios, até julho de 2027. Esse é o primeiro e mais urgente ponto de atenção dos Tribunais de Contas. Cabe a eles monitorar o cumprimento dos prazos e verificar se os planos locais guardam coerência com as metas nacionais — com definições claras, indicadores mensuráveis, estratégias viáveis e mecanismos de acompanhamento. As Escolas de Contas têm papel insubstituível na capacitação dos servidores que conduzirão esse processo.

## Governança e regime de colaboração

O PNE aposta no regime de colaboração entre os entes federativos. Não basta a existência do plano: é preciso que as instâncias bipartite (estado-município) e tripartite (União-estado-município) funcionem de maneira efetiva. Auditorias operacionais que avaliem essas instâncias de governança são uma ferramenta poderosa — a pergunta central não é se a instância existe, mas se ela contribui para que as metas sejam atingidas.



Spacca

É necessário acompanhar também a organização e divulgação de dados a cada dois anos para o monitoramento dos planos, de acordo com as determinações do novo PNE.

Sabe-se que a efetividade do controle depende da qualidade dos dados. Nesse sentido, os tribunais devem disponibilizar às redes de ensino as informações que já detêm e requisitar aos gestores os dados complementares necessários. Igualmente essencial é o fortalecimento da relação com o Inep — a Atricon celebrou o Acordo de Cooperação Técnica nº 18/2025 para o monitoramento conjunto das metas dos planos de educação.

### **Planos de ação bianuais: orçamento a serviço da meta**

Uma das inovações mais relevantes do novo PNE é a obrigatoriedade de planos de ações educacionais a cada dois anos, vinculando planejamento de políticas à alocação de recursos. A partir do segundo ciclo, os planos devem incluir análise da execução anterior. Esses instrumentos são centrais para a atuação dos tribunais: cabe a eles acompanhar não apenas a existência dos planos, mas sua qualidade — há coerência entre diagnóstico, ações planejadas e recursos alocados? O planejamento efetivamente orienta o orçamento?



### **Educação infantil e EJA: nenhuma criança e nenhum jovem fora da escola**

O PNE estabelece metas ambiciosas: atender 100% da demanda manifesta por creche e atingir pelo menos 60% das crianças de até 3 anos ao final do decênio — com atenção às modalidades indígena, quilombola e do campo. Para a Educação de Jovens e Adultos, a meta é garantir 100% da demanda por vagas até o quinto ano do plano. Incumbe aos tribunais examinar se os entes dispõem de instrumentos formais de levantamento da demanda e se os dados são atualizados com transparência. Um risco que merece atenção especial é a subestimação da demanda como estratégia implícita para reduzir a pressão por vagas. Os tribunais devem estar atentos a esse fenômeno, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade social.

### **Alfabetização: alicerce que não pode falhar**

O PNE estabelece que ao menos 80% das crianças devem estar alfabetizadas ao final do 2º ano do ensino fundamental até o quinto ano de vigência do plano, com a meta de alcançar a totalidade ao final do decênio. O olhar dos Tribunais deve recair sobre os resultados do Indicador Criança Alfabetizada (ICA), atentando se os sistemas de avaliação estão funcionando e produzindo dados que, de fato, contribuem para o aprimoramento das práticas pedagógicas. Alfabetização é fundamento: sem ela, tudo o mais desmorona.

### **Aprendizagem na educação básica: o compromisso com resultados**

O novo PNE é inequívoco: ao término de cada etapa da educação básica, 100% dos estudantes devem alcançar o nível básico de aprendizagem, com percentuais crescentes no nível adequado ao longo do decênio. Cabe aos tribunais acompanhar a evolução dos resultados com base em indicadores oficiais e verificar se os entes possuem planos coerentes para que esses índices sejam atingidos. Um uso particularmente valioso é a realização de análises comparativas entre redes de ensino, identificando e disseminando boas práticas.

### **Tempo integral: expandir com sustentabilidade**

O PNE prevê que ao menos 50% das matrículas da educação básica e 65% das escolas públicas operem em tempo integral ao final do decênio. É papel dos tribunais acompanhar a elaboração de planos de expansão pelos entes, verificando se os diagnósticos são consistentes e se os caminhos propostos são viáveis. Uma atenção especial deve ser dada à sustentabilidade financeira: a expansão do tempo integral é cara e exige priorização clara de recursos públicos.

### **Gestão de pessoas**

A qualidade do ensino passa pela valorização docente e pela gestão escolar profissional. Sobre isso, a literatura educacional é clara: a gestão escolar é, depois da atuação docente, o fator intraescolar de maior impacto sobre a aprendizagem. O PNE reconhece isso ao estabelecer que todos os diretores de escolas públicas devem ser selecionados por processo seletivo baseado em critérios técnicos de mérito e desempenho, seguido de escuta da comunidade escolar. Prevê também que todas as escolas tenham conselhos escolares ativos.

Nesse aspecto, os Tribunais de Contas podem fazer o cotejo entre os processos de seleção e desenvolvimento dos diretores escolares e os resultados da política educacional, identificando oportunidades de melhoria no mapeamento de habilidades e competências exigidas para a função. Também no controle dos atos de gestão de pessoas, a verificação de como a legislação local trata e valoriza a função de diretor de escola tem potencial para estimular aprimoramentos no desenho dessa função.

Igualmente relevante é a criação de canais diretos de comunicação entre os conselhos escolares e os Tribunais de Contas — um mecanismo que fortalece o controle social e aproxima a fiscalização da realidade vivida dentro das escolas.

Já a alta proporção de professores temporários nas redes de ensino é um problema sério e amplamente reconhecido. A rotatividade docente compromete a continuidade pedagógica, o vínculo com a escola e, em última análise, a qualidade do ensino. O PNE estabelece que no máximo 30% dos profissionais do magistério em cada rede possam estar sem vínculo efetivo ao final do quinto ano de vigência do Plano.

Nesse cenário, cabe aos tribunais monitorar a proporção de professores temporários nas redes, verificar se os entes têm planos para a recomposição do quadro efetivo — incluindo concursos públicos realizados de forma tempestiva — e analisar a adequação entre o número de docentes, a distribuição de carga horária e as necessidades reais da rede.

## **Infraestrutura escolar: escolas dignas como condição de aprendizagem**

Não há aprendizagem de qualidade em escolas sem condições mínimas de funcionamento. O PNE estabelece, na Meta 19C, que até o final do terceiro ano todos os estabelecimentos de educação básica devem atender a requisitos essenciais de infraestrutura e salubridade. A competência constitucional dos Tribunais para realizar auditorias e inspeções é um instrumento precioso para verificar se os entes estão adotando as medidas necessárias. Uma escola adequada não é um favor ao estudante: é uma obrigação do Estado.

Garantir que os recursos públicos se convertam em ambientes seguros, salubres e funcionais é parte essencial do compromisso com a educação de qualidade — e também responsabilidade dos Tribunais de Contas.

## **Educação antirracista**

Uma das inovações mais significativas do novo PNE é a incorporação explícita da educação antirracista como eixo estruturante das políticas educacionais. O plano reconhece que o racismo é um fator concreto de exclusão escolar e violação do direito à educação. Cabe ao controle externo examinar se os entes estão incorporando a educação antirracista em seus planos com metas concretas e se os dados de aprendizagem são desagregados por raça e cor — condição indispensável para identificar desigualdades.

Essa perspectiva não surge do nada. Há mais de duas décadas, o artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional já tornava obrigatório o ensino da história e da cultura afro-brasileira e indígena nas escolas. O que o novo PNE faz é avançar: não basta incluir conteúdos no currículo, é preciso transformar práticas, formar professores, produzir materiais adequados e, sobretudo, garantir que crianças e jovens negros e indígenas se vejam representados e acolhidos no ambiente escolar.

A título ilustrativo, os números do levantamento mais recente do TCE-RS (2024) são preocupantes: apenas 53% dos municípios gaúchos informaram possuir normativa local sobre o tema, e 50% declararam não ter alocado nenhum recurso específico para a implementação do artigo 26-A da LDB em 2024. A Atricon incorporou indicadores de educação antirracista no Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas, sinalizando a responsabilidade coletiva do sistema de controle externo com esse tema.

Agora, com o novo PNE, cabe ao sistema dos Tribunais de Contas ir além: examinar se os entes federativos estão incorporando a educação antirracista em seus planos de ações educacionais com metas concretas; verificar se há formação continuada de professores para o tema; aferir se os materiais didáticos atendem às exigências legais; e exigir que os dados

de aprendizagem sejam desagregados por raça e cor — condição indispensável para identificar desigualdades e monitorar o avanço das metas ao longo do decênio.

### **Controle social: conselhos, sociedade e família**

A sociedade deve participar ativamente do monitoramento das metas do PNE. Os conselhos de educação — municipais, estaduais e o nacional — têm papel constitucional e legal no acompanhamento das políticas educacionais. Os conselhos escolares, previstos expressamente no PNE como presença obrigatória em todas as escolas públicas, são o ponto mais próximo onde a política educacional encontra a realidade de estudantes, professores e famílias.

Os Tribunais de Contas têm responsabilidade direta no fortalecimento desses espaços: podem disponibilizar informações sobre a execução orçamentária das redes em linguagem acessível, receber denúncias dos conselhos e criar canais específicos de interlocução. Quem está dentro da escola enxerga o que nenhuma auditoria remota consegue captar. Aproximar esse olhar do controle externo amplia a capacidade fiscalizatória sem aumentar proporcionalmente o custo institucional.

### **Diálogo com gestores e outros atores institucionais**

O controle externo não opera sozinho. Sua eficácia depende da qualidade das relações que os tribunais constroem com gestores públicos, Poder Legislativo, Ministério Público, sistema de justiça e organismos de monitoramento educacional.

Os gestores municipais e estaduais de educação são, ao mesmo tempo, os principais destinatários da fiscalização e os principais executores das metas do PNE. Tratá-los apenas como alvos de controle é um erro estratégico. A experiência acumulada pelos Tribunais de Contas mostra que a orientação preventiva — o alerta antecipado, a recomendação fundamentada, a capacitação oferecida antes que o problema se instale — produz resultados muito mais efetivos do que a responsabilização posterior de situações que poderiam ter sido evitadas.

### **Dimensão transversal: contas de governo e responsabilização**

Os Tribunais de Contas têm o poder — e o dever — de analisar o cumprimento das metas do PNE no contexto das contas de governo. Quando há omissão culposa na adoção de medidas necessárias ao alcance das metas educacionais, isso pode fundamentar parecer pela irregularidade das contas. Não basta que o gestor diga que se esforçou — é preciso que os resultados apareçam.

### **Conclusão: controle orientado a resultados**

O PNE 2026-2036 representa uma oportunidade concreta de avanço para a educação brasileira. Todavia, oportunidades se transformam em resultados apenas quando há comprometimento, planejamento e controle. Os Tribunais de Contas estão preparados para exercer esse papel: não como obstáculos à ação dos gestores, mas como parceiros que cobram planejamento, induzem qualidade, formam equipes e responsabilizam quem não age. A educação é direito fundamental. Garantir que os recursos públicos a ela destinados produzam os resultados esperados é, também, responsabilidade nossa.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-15/o-novo-plano-nacional-de-educacao-desafios-e-oportunidades-para-os-tribunais-de-contas/>