

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 021.399/2025-5

Natureza: Acompanhamento

Unidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e Ministério do Planejamento e Orçamento

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. POLÍTICA COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA (CNCA). RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO (REPP 2026). OPORTUNIDADES DE MELHORIA NA GESTÃO DO PROGRAMA. INDÍCIO DE DESCONFORMIDADE NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS.

RELATÓRIO

Reproduzo, com ajustes de forma, o Relatório de Acompanhamento elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), o qual contou com a concordância das instâncias diretivas da unidade (peças 175-177):

“1. INTRODUÇÃO

1.1 Identificação simplificada do objeto de fiscalização

1. *Trata-se de fiscalização, na modalidade Acompanhamento de Natureza Operacional, para avaliar a maturidade da implementação e o alcance dos objetivos e metas da política pública denominada Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), para fins de composição do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) 2026. Além desses objetivos traçados em conformidade com as diretrizes do RePP, a ação também se concentra na análise da implementação da política, especialmente na formação continuada de professores alfabetizadores, coordenadores pedagógicos, diretores e equipes técnicas.*

2. *Instituído pelo Decreto 11.556/2023 e consolidado pela Lei 15.247/2025, o CNCA visa garantir que todas as crianças brasileiras estejam alfabetizadas até o final do 2º ano do ensino fundamental, assegurando o direito à alfabetização como elemento estruturante para trajetórias escolares bem-sucedidas. A política busca promover equidade educacional e recompor aprendizagens prejudicadas, especialmente em decorrência da pandemia de Covid-19, por meio da conjugação de esforços entre União, estados, Distrito Federal e municípios.*

3. *O RePP é um produto do Tribunal de Contas da União - TCU, sob responsabilidade da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), destinado a subsidiar a discussão do projeto de lei orçamentária, conforme previsto no artigo 156 da Lei 15.321, de 31/12/2025 (LDO 2026).*

1.2. Organização do Relatório

4. *Além dos capítulos iniciais (‘1. Introdução’ e ‘2. Visão Geral do Objeto’), esta instrução apresenta a seguinte organização:*

1.2.1. Relatório de Fiscalização de Políticas e Programas de Governo - RePP (Capítulos 3 e 4)

5. *Os capítulos 3 e 4 da presente instrução dizem respeito diretamente às duas questões de auditoria do RePP. O capítulo 3 tratará da questão de auditoria 1 (Os processos e a estrutura de governança e gestão, alocação de recursos e monitoramento estão organizados de maneira a contribuir*

para uma implementação de qualidade da política pública?). Enquanto o capítulo 4 cuidará da questão de auditoria 2 (A política pública tem alcançado os objetivos e metas estabelecidos?).

1.2.2. Capítulos (5, 6, 7 e apêndices)

6. O capítulo 5, por sua vez, resulta da análise das causas-raízes de um dos problemas críticos da política pública definido como 'deficiência na formação dos professores alfabetizadores'. A partir dessa investigação, foi formulada a seguinte questão de auditoria: 'Em que medida a assistência técnica e financeira oferecida pelo Ministério da Educação (MEC), no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), assegura que as ações de formação continuada destinadas aos profissionais da alfabetização são planejadas, executadas e monitoradas pelos estados e municípios de forma alinhada às demandas pactuadas nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e com referências de qualidade capazes de contribuir para a melhoria dos indicadores de alfabetização até o 2º ano do ensino fundamental?'.

7. Nos capítulos 3, 4 e 5 serão relatados os achados de auditoria, sendo que a ordem do relato será a mesma das questões de auditoria. Buscou-se observar, em cada relato, a estrutura sugerida no Manual de Auditoria Operacional do TCU, iniciando com a exposição da situação encontrada, seguida do critério de avaliação e das evidências e análises da equipe. Depois, no caso de situações encontradas divergentes dos critérios (achado negativo), são expressas as possíveis causas e efeitos da situação encontrada, bem como propostas medidas visando solucionar os riscos ou problemas identificados ou aproveitar oportunidades de melhoria para a política.

8. No capítulo 6 (Conclusão) será feita uma síntese dos principais achados de auditoria. E, no capítulo 7, serão consolidadas as propostas de encaminhamento feitas ao longo dos capítulos 3, 4 e 5.

9. Finalmente, nos apêndices, constam os seguintes conteúdos:

a) Apêndice A - Análise dos Comentários dos Gestores: análise pormenorizada dos comentários apresentados pelos gestores ao relatório preliminar de auditoria, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 315/2022. No caso do relatório final, o texto do corpo do relatório (capítulos 1 a 7) já incorpora a informações tidas pela equipe de auditoria como pertinente e oportunas;

b) Apêndice B - Detalhamento do Método: descrição pormenorizada, de forma transparente e técnica de como a auditoria foi conduzida, contendo os seguintes elementos: 1. Abordagem metodológica (tipo de auditoria e normas aplicadas); 2. Critérios e parâmetros utilizados; 3. Escopo e delimitações; 4. Procedimentos e técnica de coleta e análise de dados; 5. Fontes de evidência (documentos, entrevistas, bases de dados); e 6. Limitações encontradas durante o trabalho.

c) Apêndice C – Questionário de Autoavaliação: extração sintética das respostas e evidências apresentadas pelo gestor ao questionário de autoavaliação que lhe foi encaminhado para resposta às questões 1 e 2 da matriz do RePP 2026.

d) Apêndice D – Matriz de Planejamento: apresentação da matriz de planejamento do RePP (questões 1 e 2), da matriz auxiliar e da matriz de planejamento da equipe (questão 3);

e) Apêndice E - Quadro Sintético da Política Pública Seleccionada para o RePP 2026: apresentação do quadro sintético do CNCA para o RePP 2026, conforme modelo disponibilizado;

f) Apêndice F - Apuração da Execução Orçamentária e Financeira do Ano-Base 2025 e Séries Históricas: apresentação de uma análise financeira detalhada sobre a execução orçamentária e financeira do ano-base 2025 e da série histórica de 2023 a 2025;

g) Apêndice G – Análise do Controle Físico Financeiro da política – CNCA: análise detalhada da questão 5.2.2 da matriz do RePP (Achado 17 do Relatório);

h) Apêndice H – Grau de utilização dos recursos repassados pelo PAR 4 (PATE-PAE-Formação), no período de 2023 a 2025;

i) Apêndice I: Quadro comparativo entre a utilização dos recursos do PATE/PAR para formação (2023-2025) e o desempenho no ICA em 2024 e 2025;

j) Apêndice J – Percentual de concluintes por tipo de formação em 2024.

1.3. Antecedentes

10. Em cumprimento ao art. 156 da Lei 15.321, de 31/12/2025 (LDO 2026), o Tribunal de Contas da União (TCU) consolida anualmente, por meio do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP), um quadro-resumo sobre a implementação dos programas auditados, destinado a subsidiar a Comissão Mista indicada no art. 116, § 1º, da Constituição Federal.

11. Essa obrigação consta das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) desde 2007, com redação praticamente inalterada. Em 2017, o TCU iniciou ações específicas para atender à demanda do Congresso Nacional, passando a cumprir essa exigência por meio do produto denominado Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo – RePP.

12. Na apreciação do RePP 2018, o Ministro-Relator Benjamin Zymler destacou a relevância de estabelecer um núcleo comum de quesitos a serem examinados nas fiscalizações de políticas públicas, de modo a assegurar a adequada consolidação dos resultados e a elaboração do quadro-resumo.

13. Em 2020, o TCU publicou o Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), elaborado com o objetivo de conferir maior robustez e uniformidade às fiscalizações, especialmente no tocante ao produto exigido pela LDO. Desde então, o RC-PP tem servido como base metodológica para a elaboração do RePP.

14. Em setembro de 2025, após indicação desta Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), o CNCA foi selecionado pela Segecex para compor o conjunto de políticas e programas governamentais a serem avaliados no RePP 2026, considerando sua importância e materialidade orçamentária.

1.4. Objetivos e escopo

15. O objetivo desta fiscalização consiste em avaliar a maturidade da implementação e da avaliação da Política Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), com ênfase na formação continuada dos professores alfabetizadores, coordenadores pedagógicos, diretores e outros profissionais da alfabetização, para atendimento ao Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo – RePP 2026.

16. Trata-se de fiscalização do tipo acompanhamento, prevista nos artigos 241 e 242 do Regimento Interno/TCU. O CNCA não foi objeto de auditoria operacional no RePP porque, em 2024, o TCU já realizou auditoria desse tipo sobre alfabetização (TC 006.753/2024-8 – Fiscalização 40/2024), destinada a identificar fatores associados ao baixo desempenho na alfabetização na primeira etapa do ensino fundamental e a avaliar a capacidade de resposta do governo federal e dos entes subnacionais, com destaque para o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada instituído pelo Decreto 11.556/2023. Essa auditoria resultou no Acórdão 1366/2025-TCU-plenário, que emitiu recomendações e determinações ao MEC e ao Inep. Além disso, também se encontra em execução um Relatório de Acompanhamento (TC 017.550/2025-4 - Racom), que trata do 1º Acompanhamento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – Ano 2025.

17. Os pontos avaliados – implementação e avaliação – correspondem aos dois ciclos de desenvolvimento das políticas públicas citados no Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), elaborado por este Tribunal e definido pela Segecex como principal marco teórico (critério de avaliação) para as auditorias do RePP 2026.

18. O RC-PP visa ‘estabelecer uma estrutura de critérios comuns que possam compor um modelo para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas’ (p. 18 do Referencial). Para tanto, os anexos do documento elencam possíveis questões de auditoria, das quais 12 foram escolhidas pela Segecex para integrar o escopo de todas as fiscalizações do RePP 2026. As questões são as seguintes:

Quadro 1 – Questões de auditoria do RePP

Ciclo	Bloco de controle	Questão (numeração conforme RC-PP)
Questão de auditoria 1: Os processos e a estrutura de governança e gestão, alocação de recursos e monitoramento estão organizados de maneira a contribuir para uma implementação de qualidade da política pública		
Implementação	Estruturação da	4.1. As estruturas de coordenação estão institucionalizadas?

	<i>governança e gestão</i>	4.2. Os riscos da política são gerenciados? 4.3. As estruturas de monitoramento e avaliação estão institucionalizadas? 6.1.1. Os recursos necessários à implementação da política foram disponibilizados em quantidade suficiente, frente aos parâmetros estabelecidos?
	<i>Alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros</i>	5.1. A política pública é claramente identificada nas leis de orçamento e/ou rastreável nos Portais dos Ministérios e sistemas de execução orçamentária e financeira da União? 5.2. Os riscos de implementação da política pública de natureza orçamentária, financeira e fiscal são gerenciáveis?
	<i>Implementação e monitoramento contínuo</i>	6.2. O desempenho da política é monitorado nas dimensões de eficiência, eficácia e efetividade?
Questão de auditoria 2: A política pública tem alcançado os objetivos e metas estabelecidos?		
<i>Avaliação</i>	<i>Avaliação de resultados</i>	3.2. A política tem indicadores de efetividade, eficácia e eficiência definidos?
		3.3. A política tem metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultado?
		7.1. Objetivos e metas da ação governamental foram alcançados? (eficácia)
		7.2. A política produziu os resultados esperados (efetividade)
		7.3. A aferição de resultados da política é subsidiada por metodologia formal de análise ex post ?

Fonte: RC-PP (TCU).

19. O escopo traçado pela Segecex foi complementado por outra questão que abordou a causa-raiz de pelo menos um problema crítico da política pública a ser indicado pela Unidade de Auditoria Especializada. Dessa forma, definiu-se como um dos problemas críticos da política, que não chegou a ser abordado na Auditoria Operacional (Anop) Alfabetização (TC 006.753/2024-8 – Fiscalização 40/2024), a ‘deficiência na formação dos professores alfabetizadores’. Da investigação das causas-raízes desse problema chegou-se à formulação da questão de auditoria 3 (‘Em que medida a assistência técnica e financeira oferecida pelo Ministério da Educação (MEC), no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), assegura que as ações de formação continuada destinadas aos profissionais da alfabetização são planejadas, executadas e monitoradas pelos estados e municípios de forma alinhada às demandas pactuadas nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e com referências de qualidade capazes de contribuir para a melhoria dos indicadores de alfabetização até o 2º ano do ensino fundamental?’). Essa questão de auditoria foi dividida em 2 subquestões:

Quadro 2 – Questão de auditoria da Causa-Raiz

Em que medida a assistência técnica e financeira oferecida pelo Ministério da Educação (MEC), no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), assegura que as ações de formação continuada destinadas aos profissionais da alfabetização são planejadas, executadas e monitoradas pelos estados e municípios de forma alinhada às demandas pactuadas nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e com referências de qualidade capazes de contribuir para a melhoria dos indicadores de alfabetização até o 2º ano do ensino fundamental?	
Subquestão 1	As ações de formação continuada realizadas pelos estados no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) estão sendo implementadas em conformidade com as demandas e os recursos pactuados nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e nos Planos de Ações Articuladas (PAR)?
Subquestão 2	Há mecanismos para monitorar a qualidade das formações realizadas no âmbito do CNCA, bem como para induzir a implementação das recomendações oriundas desse monitoramento junto aos estados e para disseminar as boas práticas eventualmente identificadas?

Fonte: Elaboração da própria equipe

1.5. Critérios de Auditoria

20. O acompanhamento foi realizado conforme as Normas de Auditoria do TCU (NAT), o Manual de Auditoria Operacional — alinhado às Issai da Intosai — e o Manual de Acompanhamento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016, sem quaisquer restrições significativas aos exames.

1.6. Métodos Aplicados

21. O TCU instituiu, em 2020, o RC-PP para aprimorar a qualidade e a padronização do RePP. Na 10ª edição do RePP 2026 (ano-base 2025), adotou-se uma abordagem inovadora: a aplicação de um Questionário de Autoavaliação, fundamentado no RC-PP, a 58 políticas públicas. Com base nesse diagnóstico, definiu-se o escopo da fiscalização e elaborou-se a Matriz de Planejamento, contendo um núcleo comum de quesitos que orientou as fiscalizações das políticas selecionadas para integrar o quadro-resumo previsto no art. 156 da LDO 2026.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO

22. O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) é uma política pública federal coordenada pelo Ministério da Educação (MEC), concebida para assegurar que 100% das crianças estejam alfabetizadas até o final do 2º ano do ensino fundamental, com foco adicional na recomposição das aprendizagens das crianças do 3º ao 5º ano afetadas pela pandemia de Covid-19.

2.1. Contexto de criação da política

23. O cenário pós-pandêmico revelou déficits significativos de aprendizagem na etapa da alfabetização, exigindo políticas estruturantes e de médio prazo para recompor perdas e garantir trajetórias escolares bem-sucedidas: em 2021, apenas 43% das crianças do 2º ano estavam alfabetizadas, e o Brasil ocupava a 39ª posição entre 43 países no **Progress in International Reading Literacy Study** (Estudo Internacional de Progresso em Leitura)- PIRLS; antes do CNCA, iniciativas como o Plano Nacional de Alfabetização (PNA) e programas como Tempo de Aprender buscavam enfrentar esse desafio, mas os resultados foram insuficientes. O CNCA foi lançado em **12 de junho de 2023** como resposta nacional coordenada a esse desafio.

24. A formulação do CNCA destaca o **regime de colaboração** entre os entes federativos, o protagonismo dos **municípios** na alfabetização e o papel indutor e coordenador do **MEC**, com **assistência técnica e financeira** da União, conforme princípios e diretrizes expressos no **Decreto 11.556/2023**.

25. Em 2025, o Congresso Nacional aprovou, e o Presidente da República sancionou, a **Lei 15.247**, conferindo **estabilidade normativa** à política e reafirmando objetivos, diretrizes e instrumentos para a plena implementação do Compromisso em todo o território nacional.

2.2. Marco legal e Objetivos da Política Pública

26. O CNCA é sustentado por um conjunto de normativos que estabelecem sua base legal, forma de implementação, governança e recursos. A seguir, os principais instrumentos que regem sua execução:

a) **Decreto 11.556, de 12 de junho de 2023**: instituiu formalmente o CNCA, articulando os esforços da União, estados, Distrito Federal e municípios para garantir a alfabetização ao final do 2º ano do ensino fundamental. Define princípios como colaboração federativa, equidade, autonomia pedagógica e valorização dos profissionais da educação. Estipula diretrizes de assistência técnica e financeira da União, protagonismo municipal e fortalecimento do regime colaborativo intergovernamental;

b) **Portaria MEC 1.774, de 1º de setembro de 2023**: criou a Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa), que organiza os articuladores do programa em territórios regionais, estaduais e municipais. Estabelece as atribuições, composição, funcionamento e critérios de atuação desses articuladores, incluindo definição dos valores de suas bolsas;

c) **Lei 15.247, de 31 de outubro de 2025**: elevou o CNCA ao status de política de Estado, conferindo-lhe sustentabilidade jurídica e orçamentária. Instituiu o Fórum Nacional do CNCA, presidido pelo Presidente da República e composto por governadores, fortalecendo a governança federativa e os papéis das três esferas de governo.

27. A política busca integrar ações de formação, monitoramento e apoio pedagógico, fortalecendo o regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios.
28. Os **objetivos centrais** do CNCA buscam assegurar a alfabetização na idade certa, recompor as aprendizagens pós-pandemia e promover equidade educacional, aliando valorização e formação de profissionais à implementação de sistemas de avaliação e monitoramento que orientem a prática pedagógica e a gestão. A estrutura do CNCA se organiza em **cinco eixos integrados**:
- Gestão e Governança**: estabelece mecanismos de coordenação e monitoramento, como o Comitê Estratégico Nacional (Cenac), comitês estaduais (Ceec) e a Rede Nacional de Articuladores (Renalfa), que conta com mais de 7 mil bolsas para articuladores estaduais, municipais e regionais. Esses atores garantem alinhamento entre União, estados e municípios.
 - Formação de Profissionais**: assegura formação continuada de professores e gestores, com diretrizes nacionais, programas credenciados e uma plataforma virtual interativa (Avamec Interativo), fortalecendo práticas pedagógicas baseadas em evidências.
 - Infraestrutura Física e Pedagógica**: promove a distribuição de materiais didáticos complementares, livros literários e kits pedagógicos, além da adequação de espaços de leitura, garantindo condições para o desenvolvimento da alfabetização.
 - Reconhecimento de Boas Práticas**: valoriza experiências exitosas por meio de prêmios e certificações para redes, escolas e professores que alcançam resultados significativos, estimulando a inovação e a melhoria contínua.
 - Sistemas de Avaliação**: define parâmetros nacionais para monitoramento da aprendizagem, com aplicação do Saeb Alfabetização e avaliações diagnósticas e formativas, permitindo ajustes nas estratégias pedagógicas e políticas territoriais.

2.3. Responsáveis pela condução da política pública

29. A condução do CNCA é organizada em um modelo federativo e colaborativo, envolvendo União, estados, Distrito Federal e municípios. No âmbito nacional, o **Ministério da Educação (MEC)** exerce a coordenação estratégica da política, definindo diretrizes, metas e instrumentos de monitoramento. Para isso, atua por meio de diferentes secretarias: a **Secretaria de Educação Básica (SEB)** lidera as ações pedagógicas e de formação; a **Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase)** coordena a governança federativa e os comitês estratégicos; a **Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi)** apoia políticas inclusivas e equitativas; e a **Secretaria de Gestão da Informação, Inovação e Avaliação de Políticas Educacionais (Segape)** assegura a gestão administrativa, financeira e a avaliação das políticas.
30. O MEC também mantém o **Comitê Estratégico Nacional (Cenac)**, responsável por orientar as ações, acompanhar resultados e garantir alinhamento entre os entes federados, e lidera a **Rede Nacional de Articuladores (Renalfa)**, composta por articuladores nacionais, estaduais, regionais e municipais. Essa rede, com mais de sete mil profissionais bolsistas, é a espinha dorsal operacional do CNCA, garantindo que as diretrizes cheguem às escolas.
31. Nos estados e no Distrito Federal, a condução se dá por meio dos **Comitês Estratégicos Estaduais (Ceec)**, que planejam e supervisionam a implementação territorial da política. Cada estado indica articuladores estaduais, que coordenam as ações locais e apoiam os municípios, garantindo que as diretrizes nacionais sejam adaptadas às realidades regionais.
32. Os **municípios** também desempenham papel fundamental: suas secretarias de educação indicam articuladores municipais, responsáveis por implementar as ações diretamente nas escolas, acompanhar a formação continuada dos professores e monitorar os resultados da alfabetização. Essa estrutura garante que a política chegue à ponta, onde ocorre o processo de ensino-aprendizagem.
33. Essa governança articulada, somada à atuação das secretarias do MEC e à integração entre União, estados e municípios, permite que o CNCA seja conduzido de forma coordenada, com responsabilidades claras e mecanismos de cooperação, de modo a assegurar que nenhuma criança fique para trás no processo de alfabetização.

2.4. Principais produtos/serviços a serem entregues

34. O CNCA prevê um conjunto de produtos e serviços articulados para garantir que todas as crianças brasileiras estejam alfabetizadas até o final do 2º ano do ensino fundamental e para recompor aprendizagens nos anos iniciais.

35. Entre as principais entregas, destaca-se a **formação continuada** de professores alfabetizadores, gestores escolares e articuladores, por meio de programas nacionais e territoriais, além da disponibilização da plataforma **Avamec Interativo**, que oferece cursos online e materiais pedagógicos. Essa formação é acompanhada pelo credenciamento e avaliação de programas formativos, assegurando qualidade e alinhamento às diretrizes nacionais.

36. Outro eixo essencial é a **distribuição de materiais didáticos e pedagógicos**, incluindo livros literários para a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental, kits pedagógicos voltados à alfabetização e orientações para adequação de espaços de leitura nas escolas, criando ambientes favoráveis ao desenvolvimento da linguagem e da leitura.

37. No campo da **avaliação e monitoramento**, o CNCA entrega instrumentos como a aplicação do Sistema de Avaliação da Educação Básica - **Saeb Alfabetização**, que define padrões nacionais de aprendizagem, e avaliações diagnósticas e formativas para redes estaduais e municipais. Além disso, disponibiliza um sistema de monitoramento com indicadores de produtos e resultados, permitindo ajustes nas estratégias pedagógicas e políticas territoriais.

38. A política também investe em **governança e articulação**, com a criação da **Rede Nacional de Articuladores (Renalfa)**, composta por mais de sete mil profissionais bolsistas, e a instalação do **Comitê Estratégico Nacional (Cenac)** e dos **Comitês Estaduais (Ceec)**, que asseguram a gestão colaborativa entre União, estados e municípios. Em adição, o CNCA incentiva boas práticas em alfabetização por meio do Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização, que premia experiências exitosas e estimula a inovação e a melhoria contínua.

39. Esses produtos e serviços, distribuídos nos cinco eixos da política, formam um conjunto integrado que almeja condições pedagógicas, estruturais e de gestão para que nenhuma criança fique para trás no processo de alfabetização.

2.5. Beneficiários (público-alvo) e grupos de interesse

40. O CNCA tem como beneficiários diretos as crianças da Educação Infantil — especialmente as da pré-escola, que recebem estímulos de oralidade, consciência fonológica e letramento — e, sobretudo, os estudantes do 1º e 2º ano do Ensino Fundamental, público central da política. Também alcança alunos do 3º ao 5º ano, por meio de ações de recomposição das aprendizagens decorrentes da pandemia.

41. Entre os beneficiários indiretos estão professores alfabetizadores, gestores escolares e equipes pedagógicas, que recebem formação, materiais e suporte técnico; os articuladores da Renalfa, que são capacitados e remunerados para coordenar as ações; e as secretarias estaduais e municipais, que contam com apoio técnico-financeiro, sistemas de avaliação e instrumentos de gestão.

42. Os grupos de interesse envolvidos são amplos e incluem famílias e responsáveis, gestores públicos, órgãos de controle, sociedade civil, organizações não governamentais, instituições de pesquisa e universidades, além de organismos internacionais como Unesco e Unicef, que apoiam e monitoram iniciativas de alfabetização.

43. Dessa forma, o CNCA ultrapassa o atendimento direto aos estudantes e mobiliza uma rede extensa de atores que influenciam, executam ou fiscalizam a política, reforçando a alfabetização como direito fundamental e prioridade nacional.

2.6. Operacionalização da política

44. A operacionalização do CNCA nos estados, no Distrito Federal e nos municípios segue um modelo de regime de colaboração federativa, com responsabilidades compartilhadas e articuladas, nos seguintes termos:

a) Estados e Distrito Federal: elaboram o Plano de Ações do Território Estadual (PATE) conforme diretrizes nacionais e metas locais, organizam os ciclos formativos para professores e gestores,

atuam por meio dos Comitês Estratégicos Estaduais (Ceec) na pactuação das estratégias e garantem suporte técnico e mobilização das redes municipais, assegurando alinhamento pedagógico e equidade.

b) *Municípios*: executam as ações previstas no PATE, mobilizam professores e gestores para as formações, utilizam recursos do PDDE para espaços pedagógicos e materiais didáticos, alimentam sistemas de acompanhamento e participam das avaliações nacionais, visando garantir a alfabetização até o 2º ano.

c) *Rede Nacional de Articulação (Renalfa)*: atua como elo entre MEC, estados e municípios, com articuladores em níveis nacional, estadual/distrital, regional e municipal, responsáveis por articular ações, acompanhar escolas e promover formação continuada. Participa de encontros formativos trimestrais organizados pelo MEC.

d) *MEC e FNDE*: repassam recursos destinados à formação continuada, à infraestrutura pedagógica e ao pagamento de bolsas dos articuladores.

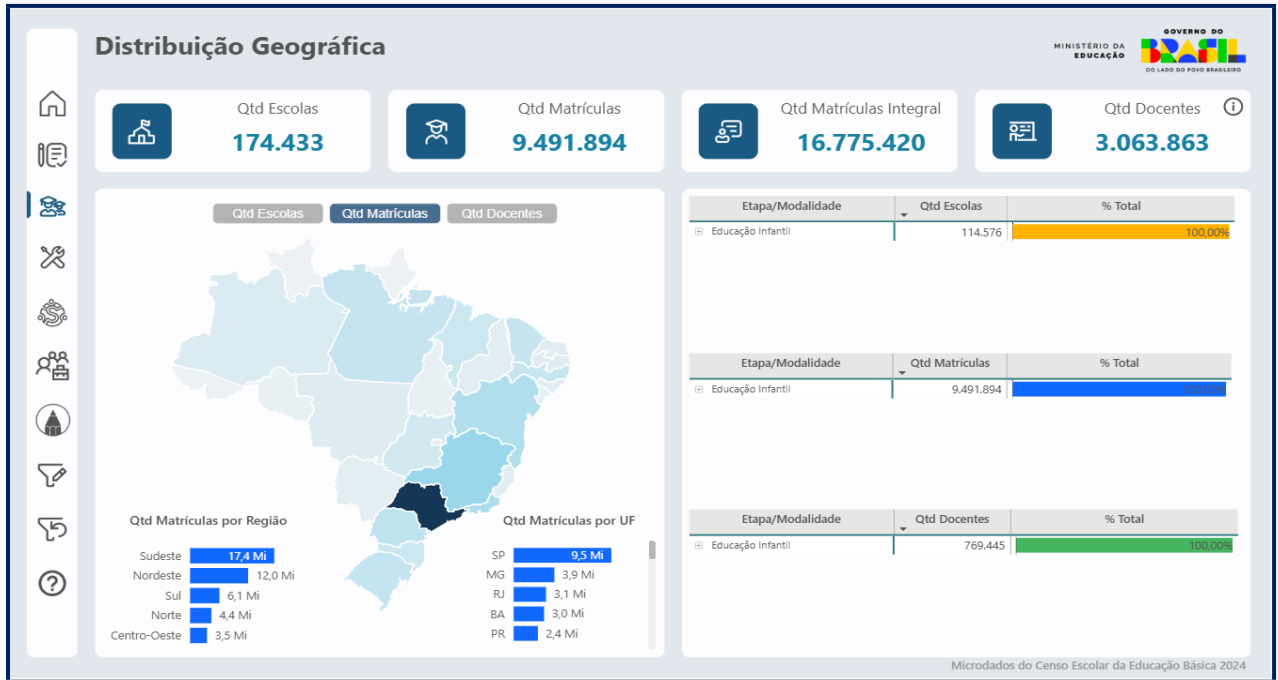
2.7. Transparência

45. *A política de alfabetização assegura transparência por meio da publicação de seus normativos na página do MEC, do Painel BI do CNCA — que reúne dados de recursos aplicados, indicadores e metas — e da adoção de critérios públicos de distribuição financeira, baseados em número de crianças não alfabetizadas, vulnerabilidade socioeconômica e inclusão. Além disso, o uso de sistemas eletrônicos oficiais garante rastreabilidade, registro documental e possibilidade de auditoria de todas as transferências, validadas pelo MEC e pelo FNDE, havendo ainda previsão normativa de acompanhamento pelos tribunais de contas, conselhos de educação e pela sociedade civil.*

46. *O painel de monitoramento (<https://www.gov.br/mec/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-de-monitoramento-e-indicadores/painel-monitoramento-cnca>) traz informações sobre o quantitativo de municípios que aderiram ao programa, o número de matrículas, dados de infraestrutura, resultados do Saeb, informações sobre a gestão e governança da política e resultados dos editais Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização.*

47. *Em 26/1/2026, o painel indicava adesão de 100% dos municípios ao CNCA. As informações de matrículas são apresentadas por distribuição geográfica, comparativos por região e UF, recortes sociais e consultas por município ou UF, permitindo visualizar, para cada localidade, o número de escolas, matrículas e docentes no regime integral ou regular, bem como a distribuição entre áreas urbanas e rurais e a presença em assentamentos, territórios tradicionais, comunidades quilombolas ou terras indígenas. O quadro abaixo, inserido a título de exemplo de informações existentes no painel, mostra o demonstrativo do número de matrículas, escolas e docentes.*

Quadro 3 – Demonstrativo dos Quantitativos de Escolas, Docentes e Matrículas



Fonte: Painel BI – CNCA - site do MEC, extraído em 9/2/2026

48. A análise dos gráficos do Painel de Monitoramento do CNCA mostra queda generalizada nos percentuais de alfabetização entre 2019 e 2021 em todas as Unidades da Federação (UFs), associada aos impactos da pandemia — contexto que motivou a criação do CNCA. Exemplos ilustrativos: Ceará caiu de liderança nacional em 2019, de 73,4% para 45,7% de crianças alfabetizadas ao fim do 2º ano em 2021; as maiores retrações ocorreram em Acre (54,8% → 23,3%), Mato Grosso (56,4% → 29,7%), Tocantins (44,0% → 20,4%) e Rio Grande do Sul (70,9% → 42,0%).

49. De acordo com os dados do Painel de Monitoramento — seção Gestão e Governança/ Política de Alfabetização – Visão Geral — todos os 26 estados e o Distrito Federal constituíram seus Ceec’s e designaram suas equipes da Renalfa Estadual.

50. Em relação à Renalfa, o Painel BI apresenta a seguinte distribuição:

Quadro 4 – Quantitativos e distribuição dos articuladores da Renalfa



Fonte: Painel BI – CNCA - site do MEC, extraído em 9/2/2026

51. Em 2024, conforme a 2ª Avaliação do CNCA (Ministério da Educação. 2ª Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada: Avaliação de Implementação 2024. Brasília, DF: MEC, 2025. Disponível em: avaliacaoII.pdf. Acesso em: 11/12/2025), do total de 7.369 vagas disponibilizadas para articuladores, 7.189 foram efetivamente ocupadas, o que corresponde a um elevado índice de adesão (97,6%) por parte dos entes federativos. Observe-se que houve um incremento de 169

articuladores entre a avaliação feita em 2024 e o quadro atual. Esse resultado foi alcançado com a concessão de bolsas destinadas aos articuladores estaduais, regionais e municipais, assegurando a implementação das ações diretamente na ponta.

2.8. Recursos e aspectos orçamentários

52. O CNCA é financiado a partir de recursos federais do Orçamento da União via MEC, o qual oferece assistência técnica e financeira aos estados, municípios e Distrito Federal. Estavam previstos **quase 2 bilhões de dotação atualizada (R\$ 1.899.131.191,00)** no período de 2023 a 2025, em termos de Dotação Atualizada (LOA + Créditos).

53. O FNDE operacionaliza parte dos repasses por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), especialmente para ações de infraestrutura pedagógica, como os Cantinhos de Leitura.

54. A União também investe recursos para o pagamento de bolsas aos **articuladores**, o qual foi regulamentado pela Resolução FNDE 19, de 29 de setembro de 2023, que define regras e procedimentos para concessão de bolsas aos articuladores da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa), criada para apoiar a implementação do CNCA. O valor das bolsas depende do nível de atuação e das responsabilidades assumidas pelo articulador, variando entre R\$ 1.200,00 (articuladores municipais), R\$ 1.500,00 (articuladores estaduais/distritais) e R\$ 3.000,00 (articuladores nacionais). As bolsas têm por finalidade incentivar e remunerar professores e profissionais que atuam como articuladores na formação continuada e na mobilização das redes de ensino para execução das ações do CNCA. Esses articuladores participam de encontros formativos periódicos e lideram ações de formação e desenvolvimento de profissionais da educação nos municípios e estados.

55. O pagamento das bolsas é realizado pelo FNDE, com base em **orçamento** do MEC, e seguem as diretrizes da Lei 11.273/2006 e do Decreto 11.556/2023, que instituiu o CNCA.

56. Também foram transferidos recursos para universidades parceiras para apoiar a **formação** continuada de professores e gestores, dentro do eixo de qualificação profissional.

57. Parte dos investimentos é executada via Plano de Ações Articuladas (**PAR**), mecanismo já consolidado para apoiar políticas educacionais, incluindo formação docente e aquisição de materiais pedagógicos.

58. **Os critérios de priorização dos recursos pela União, via PAR, para formação continuada e aquisição de material de apoio didático, são definidos no anexo da Resolução 5, de 10/11/2023, incluindo, demandas realizadas no nível do território estadual (Pate); territórios estaduais com menores índices de alfabetização, com maior proporção de população negra, indígena e quilombola, com menor nível socioeconômico, com maior proporção de crianças que compõem o público-alvo da educação especial inclusiva; e entes federados com menores índices de alfabetização, com maior proporção de população negra, indígena e quilombola, com menor nível socioeconômico e com maior proporção de crianças que compõem o público-alvo da educação especial inclusiva.**

59. **A aplicação dos recursos, como mencionado acima, ocorreu nas seguintes áreas:**

a) **Formação continuada, aquisição de material de apoio didático e outras despesas correlatas (cerca de 1,4 bilhão empenhado no período de 2023 a 2025 – Ações orçamentárias 0509 e 20RJ);**

b) **Pagamento de bolsas aos articuladores (em torno de 258 milhões empenhados no período de 2023 a 2025 - Ação orçamentária 0000).**

c) **Infraestrutura física e pedagógica (Cantinhos de Leitura – PDDE CNCA, pouco mais de 200 milhões até 2025 – Ação orçamentária 0515).**

d) **Sistemas de avaliação e monitoramento (Saeb), recursos do Inep.**

60. O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada encontra-se **compatibilizado** com os instrumentos de planejamento e orçamento do Governo Federal, nos termos do art. 167 da Constituição Federal (CF/88) e dos arts. 7º e 9º da Lei 14.802/2024, que institui o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027.

61. No contexto do PPA 2024-2027, o Compromisso está contemplado no art. 3º, inciso II, que estabelece a Educação Básica como **prioritária** à Administração Pública Federal, assim como o programa de aceleração do crescimento – Novo PAC (inciso IV). Sua presença na LDO 2026 e no PPA

2024-2027 assegura continuidade, estabilidade orçamentária e institucionalização como política de Estado.

62. No âmbito do **PPA 2024–2027**, o CNCA se insere entre as políticas prioritárias da educação básica. Embora o PPA não apresente valores financeiros detalhados por programa, ele define objetivos, entregas e metas anuais que se articulam com ações contínuas como formação docente, avaliações, recomposição das aprendizagens e oferta de materiais didáticos, demandando financiamento estável ao longo dos quatro anos. Esses elementos aparecem nos documentos orientadores do MEC e nas diretrizes técnicas ligadas à política.

63. A **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2026 (Lei 15.321/2025)**, conforme disposto no art. 1º, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2026, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, e à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Os artigos 2º e 4º da LDO estabelecem as metas fiscais e as prioridades do Governo Federal.

64. Embora a LDO de 2026 não apresente valores específicos para o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) nas fontes acessadas, a norma estabelece as diretrizes fiscais e orçamentária que orientam a elaboração da Lei Orçamentária Anual, criando condições para a execução das ações previstas no Plano Plurianual (PPA), inclusive aquelas relacionadas à transferência de recursos para formação continuada e apoio técnico às redes de ensino. A legislação que institui o CNCA atribui à União a responsabilidade pelo apoio técnico e financeiro à política, o que demanda sua consideração como prioridade temática no processo orçamentário anual, sujeita, contudo, à definição de dotações específicas na LOA e às regras gerais de execução fiscal.

65. A **Lei Orçamentária Anual (LOA) 2025, Lei 12.121, de 10/4/2025**, estabeleceu os valores concretos a serem empenhados e executados em 2025 para cada ação governamental vinculada ao CNCA. Ela converte em dotações orçamentárias os programas e metas definidos no PPA e as prioridades e regras da LDO. É na LOA que efetivamente aparecem as linhas orçamentárias específicas, os valores de assistência financeira aos entes federados e as despesas com materiais, formação, infraestrutura pedagógica e avaliações.

66. Maiores detalhes da execução orçamentário financeira do CNCA compõem o **Apêndice ‘F’** desta instrução.

2.9. Principais Resultados (indicadores e metas, se houver)

67. Desde sua implementação em 2023, o CNCA tem avançado significativamente na estruturação e execução das ações previstas. Um dos primeiros resultados foi a adesão quase universal: todos os estados e o Distrito Federal aderiram à política. No que se refere aos municípios, a adesão já atingiu 100%, segundo dados do painel consultado em 26/1/2026 (Microsoft Power BI), garantindo alinhamento entre União, estados e municípios.

68. Na área de formação, o CNCA lançou a **Plataforma Avamec Interativo**, que oferece encontros formativos e reuniões para os articuladores com o objetivo de prepará-los para suas funções nos territórios. Além disso, mediante a disponibilização de apoio técnico-financeiro por meio dos Planos de Ação Territoriais (PATes), que integram o Plano de Ações Articuladas (PAR), são desenvolvidas ações de formação continuada em todos os estados, envolvendo milhares de profissionais da alfabetização (docentes da educação infantil, do 1º e 2º ano do fundamental, do 3º ao 5º ano, coordenadores pedagógicos, diretores escolares e equipe técnica). Segundo a 2ª Avaliação do CNCA – Avaliação de Implementação 2024 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. 2ª Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada: Avaliação de Implementação 2024. Brasília, DF: MEC, 2025. Disponível em: [avaliacaoII.pdf](#). Acesso em: 11/12/2025), citada anteriormente, a organização das demandas por território, contou com alta adesão, envolvendo 100% das Unidades da Federação e 94,5% das redes municipais que aderiram a pelo menos uma formação ofertada.

69. Em relação à **infraestrutura pedagógica**, foram distribuídos livros literários e materiais complementares para a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental, além da publicação de diretrizes para adequação de espaços de leitura nas escolas.

70. O eixo **Avaliação** do CNCA é responsável por garantir um acompanhamento sistemático da aprendizagem das crianças, permitindo ajustes pedagógicos e a tomada de decisões baseadas em

evidências. Ele articula avaliações internas e externas, padronizadas e alinhadas à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), com foco na alfabetização até o 2º ano do ensino fundamental. As redes de ensino realizam avaliações periódicas de leitura, escrita e matemática, apoiadas por uma plataforma digital desenvolvida pelo MEC, que organiza ciclos avaliativos e fornece relatórios para orientar práticas pedagógicas. Paralelamente, avaliações externas, como o Saeb, asseguram comparabilidade nacional e monitoramento das metas. O Inep estabelece diretrizes técnicas para equalização das matrizes estaduais, garantindo consistência nos resultados. O eixo também define indicadores e metas progressivas, como o padrão nacional de alfabetização (743 pontos no Saeb), e disponibiliza um painel online com dados de adesão, infraestrutura e desempenho.

71. O CNCA tem como meta principal garantir que 100% das crianças estejam alfabetizadas até o final do 2º ano do ensino fundamental até 2030, prevendo como etapa intermediária a recomposição das aprendizagens dos alunos do 3º, 4º e 5º anos até 2026. Os dados do Saeb Brasil indicam evolução recente: em 2021, apenas 43% das crianças estavam alfabetizadas, percentual que subiu para cerca de 49,3% em 2023.

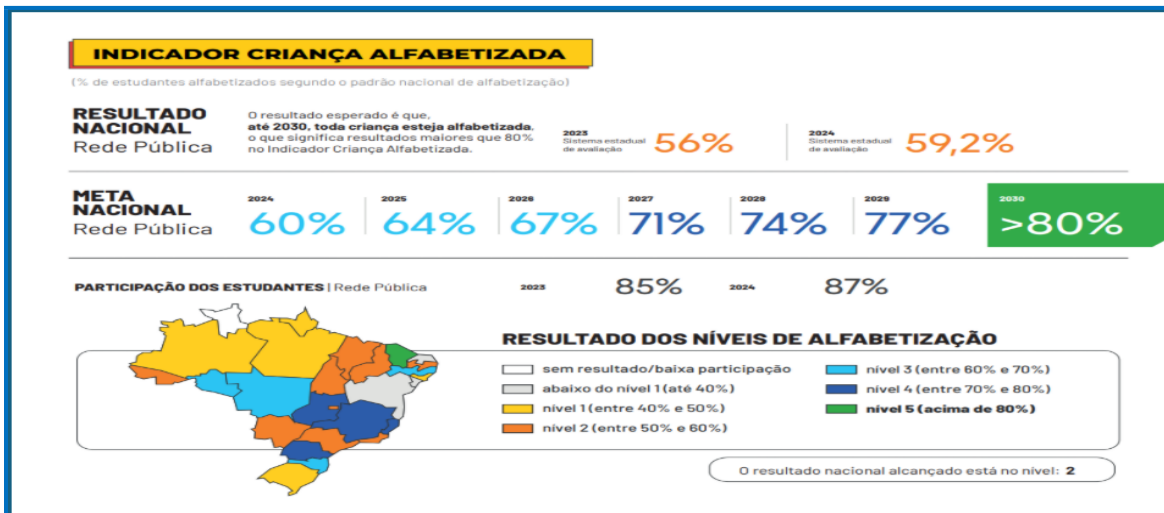
72. Para acompanhar o cumprimento desse objetivo, o Inep instituiu o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), que mede o percentual de estudantes que atingem o padrão nacional de alfabetização ao final do 2º ano. Em 2024, após a formalização do termo de compartilhamento de dados pelos secretários estaduais de educação, o Ministério da Educação e o Inep realizaram a primeira divulgação oficial dos resultados. Com base nos dados de 2023, foram estabelecidas metas anuais para estados e municípios, organizadas em cinco níveis de desempenho, com a expectativa de que todas as redes alcancem o nível mais elevado — acima de 80% de crianças alfabetizadas — até 2030.

73. Em nível nacional, a meta de 2023 foi alcançada, pois o ICA registrou 56% de crianças alfabetizadas, superando o índice de 55% observado em 2019, antes da pandemia.

74. Em relação à implementação territorial, verifica-se que, em 2023, apenas 19 estados atingiram ou superaram os resultados pré-pandemia, conforme a meta inicial estabelecida para o referido ano. Esses estados são: Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Tocantins.

75. Em relação ao último Indicador Criança Alfabetizada (ICA) Nacional, publicado em 2026, referente a 2025, verifica-se que a meta de 64% de crianças alfabetizadas foi ultrapassada, uma vez que o índice nacional registrado foi de 66%. Esse resultado representa um crescimento de 7 pontos percentuais em comparação ao ano anterior (59%). Os estados que apresentaram os melhores desempenhos em 2025 foram: Ceará, cerca de 84% (mantém a liderança nacional, apesar de leve queda em relação a 2024), Goiás, cerca de 80% (alcançou a meta de 2023 com antecedência); e Paraná, cerca de 80% (resultado expressivo em 2025, colocando o estado entre os líderes nacionais). Além desses três líderes, outros estados se destacaram por resultados elevados e/ou trajetórias consistentes de crescimento (acima da meta de 2025 – 64%): Minas Gerais, Espírito Santo, Piauí, Mato Grosso, São Paulo, Paraíba, Mato Grosso do Sul e Tocantins.

Quadro 5 – Metas de Alfabetização e o Indicador Criança Alfabetizada



Fonte: Inep (https://download.inep.gov.br/alfabetiza_brasil/brasil_2024_2.pdf)

3. QUALIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA (CNCA)

76. O presente capítulo discorre sobre a investigação da Questão de Auditoria 1: ‘Os processos e a estrutura de governança e gestão, alocação de recursos e monitoramento estão organizados de maneira a contribuir para uma implementação de qualidade da política pública?’. A questão de auditoria decorreu da necessidade em atender ao comando do art. 156 da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), quanto ao objetivo de avaliar a qualidade da implementação da política pública. As constatações decorrentes das análises realizadas bem como da qualidade da implementação da política Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) estão descritas nos subcapítulos a seguir.

3.1. Estruturação da Governança e Gestão

77. Nos termos do RC-PP, é boa prática que a institucionalização formal de uma política pública seja feita por meio de norma legal (lei, decreto, resolução etc.), com definição dos objetivos e resultados a serem alcançados, estabelecendo indicadores de desempenho que viabilizem as tarefas de monitoramento e avaliação, bem como quantificar os custos requeridos para seu financiamento.

78. Assim, este subcapítulo avalia os arranjos institucionais estabelecidos para a condução da política pública, conforme o bloco de controle ‘Estruturação da Governança e Gestão’ do RC-PP (2020). A análise verifica a existência e a adequação das estruturas de coordenação, a definição clara de papéis, responsabilidades e processos decisórios, bem como a institucionalização de sistemas de gestão de riscos e de monitoramento. O objetivo é apurar se a base de governança e os planos de implementação foram constituídos de forma a assegurar uma gestão coordenada, transparente e orientada para o alcance dos objetivos pretendidos.

3.1.1. Institucionalização das estruturas de coordenação da política pública

Achado 1: A atuação governamental conjunta é formalmente definida em norma

79. As estruturas de coordenação da política pública estão institucionalizadas e formalmente definidas em normas, conforme informado pelo MEC em resposta ao item 4.1.1 do questionário de autoavaliação (‘A atuação governamental conjunta é formalmente definida em norma?’) como **atendido plenamente**. Atendendo, dessa forma, ao disposto no Apêndice IV do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU – RC-PP.

80. O Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei 13.005/2014 (prorrogado até o fim de 2025 nos termos da Lei 14.934/2024), estabeleceu como eixo estruturante o regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios e atribuiu à União função indutora, coordenadora e supletiva da política educacional. Por sua vez, o Decreto 11.556/2023 representa um avanço relevante na institucionalização das estruturas de coordenação, ao:

- a) instituir o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA);

b) atribuir expressamente ao Ministério da Educação a coordenação estratégica das políticas, programas e ações do Compromisso;

c) criar instâncias específicas, como o Comitê Estratégico Nacional do Compromisso e a Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa), com competências definidas e composição estruturada.

81. A Lei 15.247/2025 ratificou a atribuição da União na coordenação estratégica do CNCA, consagrou os princípios como a colaboração federativa e o fortalecimento do regime de cooperação, explicitando o papel indutor, articulador e coordenador da União e preservando a autonomia dos entes subnacionais.

82. O Decreto 11.556/2023 instituiu o Cenac - Comitê Estratégico Nacional do Compromisso, com composição plural, incluindo representantes do MEC, do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação de Capitais (Consec). O seu papel é fundamental para garantir a implementação das políticas de alfabetização no país. Entre suas principais atribuições estão:

a) coordenação e monitoramento das políticas, programas e ações do CNCA, assegurando que as metas sejam cumpridas.

b) aprovação de planos de ação e acompanhamento da execução das estratégias voltadas à alfabetização.

c) sistematização de dados para subsidiar decisões estratégicas e orientar ajustes nas políticas.

d) articulação interfederativa, promovendo a colaboração entre União, Estados e Municípios para garantir alfabetização na idade certa.

e) apreciação de relatórios referentes ao monitoramento da implementação de políticas, programas e ações no âmbito do Compromisso e emissão de recomendações para o seu aperfeiçoamento.

83. Em resumo, o Cenac atua como órgão central de governança e articulação estratégica do CNCA, garantindo que as ações sejam integradas e eficazes para alfabetizar todas as crianças até o final do 2º ano do ensino fundamental.

84. Atuando de forma complementar ao Cenac, a Renalfa (Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização) é responsável por operacionalizar e articular as ações nos territórios, respeitando as competências de cada ente federado.

85. O Comitê Estratégico Estadual gerencia as estratégias estaduais. E a Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação participa do Comitê Estratégico Nacional (Cenac), indicando articuladores para compor a Renalfa e defendendo o protagonismo dos municípios na alfabetização na idade certa.

86. Contudo, por ser uma política relativamente recente e altamente pulverizada, persistem desafios de maturidade institucional em relação à dependência da efetividade operacional das instâncias criadas, assimetrias federativas na capacidade de participação e a necessidade de integração mais robusta entre coordenação, monitoramento e avaliação.

87. Como se trata de um achado positivo em relação à estruturação da coordenação e sobre a atuação governamental conjunta, deixa-se de propor qualquer tipo de encaminhamento.

Achado 2: Os papéis e responsabilidades dos agentes públicos estão claramente definidos

88. O RC-PP, no seu item 2.7, registra ser boa prática a institucionalização de estruturas de coordenação, gestão operacional, gestão de risco e controle interno, monitoramento e avaliação, incluindo para cada uma dessas instâncias a definição de processos de trabalho, arranjos institucionais, papéis e responsabilidades.

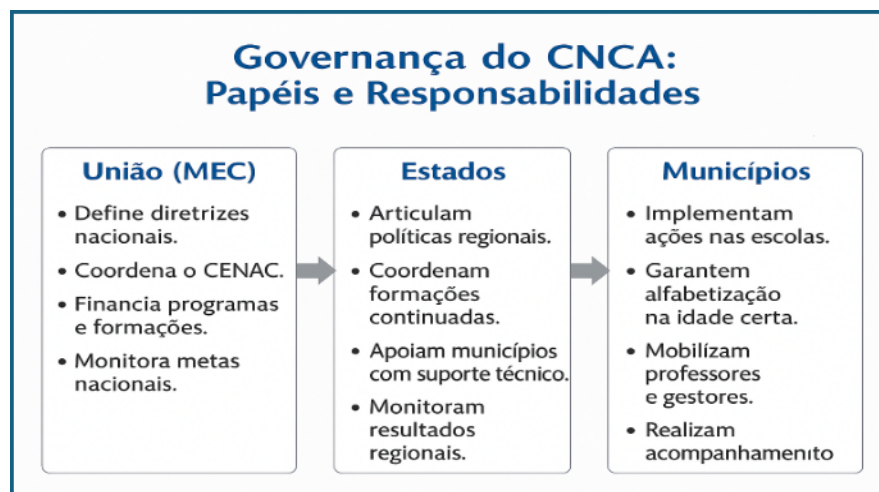
89. O MEC, em resposta ao questionário de autoavaliação, considerou o item 4.1.2 ('Os papéis e responsabilidades dos agentes públicos estão claramente definidos?') atendido totalmente, pois, no CNCA, a distribuição de papéis e responsabilidades entre a União e os entes subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios) é organizada com base no princípio constitucional do regime de

colaboração (art. 211 da CF/88) e foi detalhada pelo Decreto 11.556, de 12 de junho de 2023, bem como por normas operacionais do MEC e do FNDE no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR).

90. A atuação governamental conjunta está prevista no art. 3º, inciso I, do Decreto 11.556/2023, e corroborada na Lei 15.247/2025, sendo que uma das suas diretrizes dispõe sobre o protagonismo dos municípios na oferta da educação infantil e da primeira etapa do ensino fundamental e nos processos de alfabetização (inciso III do art. 4º da Lei 15.247/2025), cabendo à União a assistência técnica e financeira aos demais entes federados (inciso IV, art. 4º). Tais responsabilidades e atribuições estão reguladas na Resolução 5, de 10/11/2023, Decreto 11.556/2023 e Lei 15.247/2025. Ou seja, os papéis e responsabilidades dos agentes públicos estão claramente definidos, conforme informado pelo MEC, em resposta ao item 4.1.2 do questionário de autoavaliação.

91. A lógica central está descrita, de forma resumida, no quadro a seguir:

Quadro 6 – Papéis e Responsabilidades no âmbito do CNCA



Fonte: Quadro elaborado por IA, com base no Decreto 11.556/2023, Lei 15.247/2025 e Resolução MEC 5/2023.

92. Com base na situação encontrada, considera-se que os papéis e responsabilidades entre os entes federados estão claramente definidos, com funções específicas atribuídas a cada esfera governamental, evitando sobreposição de funções.

93. Considerando-se tal como um achado positivo, não se identifica a necessidade de proferir recomendação/ciência ao gestor ou outro tipo de encaminhamento.

Achado 3: Os instrumentos que orientam a coordenação da atuação conjunta (como acordos, convênios, contratos e parcerias) estão formal e adequadamente institucionalizados

94. No Questionário de Autoavaliação, o MEC respondeu que o item 4.1.3 ('Os instrumentos que orientam a coordenação da atuação conjunta (como acordos, convênios, contratos e parcerias) estão formal e adequadamente institucionalizados?') está totalmente atendido. Como evidência de que os instrumentos que orientam a coordenação da atuação conjunta (como acordos, convênios, contratos e parcerias) estão formal e adequadamente institucionalizados, em atendimento aos itens 3.1.1 do Referencial de Avaliação de Governança em Políticas Públicas (RAG-PP) e 2.6 do Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), indicou as Resoluções 5/SEB, 19/FNDE, e 22/FNDE, todas de 2023.

95. O item 3.1.1 do Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU – RAG-PP indica que uma política jurídica e oficialmente formalizada é aquela que tem normas, padrões e procedimentos que definem claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.

96. O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU – RC-PP, no item 2.6, que trata do Desenho e Institucionalização da Política Pública, dispõe que, entre outras, são boas práticas oficializar e regulamentar a política pública por meio de ato normativo apropriado e com a devida observância do princípio da administração pública, elaborar modelo lógico que detalhe entradas, atividades, produtos,

impactos e resultados, definir metas objetivas de entregas de produtos, de desempenho e de alcance de resultado. E além, deve ser adotado modelo lógico que revele as relações causais entre diversos elementos, de sorte a construir e organizar a ação governamental de forma que os recursos a serem alocados (e os esforços empreendidos) possam contribuir para atingir efeitos positivos na sociedade.

97. *As Resoluções 5/MEC/PAR, 19/FNDE, e 22/FNDE, todas de 2023, orientam a coordenação da atuação conjunta no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA).*

98. *A Resolução MEC/PAR 5/2023 define diretrizes para a implementação das ações do CNCA, estabelecendo responsabilidades da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) e dos entes federados, bem como formaliza os procedimentos para adesão e execução das estratégias, garantindo alinhamento nacional.*

99. *A Resolução FNDE 19/2023 institui as regras para o pagamento das bolsas de formação continuada aos articuladores da Renalfa, detalhando as competências dos agentes envolvidos (SEB/MEC, FNDE, secretarias estaduais e municipais, Undime), bem como define claramente os papéis dos articuladores em diferentes níveis (estadual, regional, municipal), assegurando governança e articulação interfederativa.*

100. *Por sua vez, a Resolução FNDE 22/2023 estabelece os critérios e as formas de transferência, execução e prestação de contas de recursos financeiros destinados, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em favor das escolas públicas de Ensino Fundamental dos anos iniciais, a fim de apoiar a implementação das ações do Eixo Melhoria e Qualificação da Infraestrutura Física e Pedagógica do CNCA.*

101. *Há de se mencionar, ainda, a Resolução CF/FNDE 4/2020, que estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, município e do Distrito Federal, no âmbito do quarto ciclo (2021-2024) do Plano de Ações Articuladas – PAR. Dessa forma, essa resolução complementar a Resolução MEC/PAR 5/2023 no tocante à pactuação, transferência de recursos e prestação de contas dos termos de compromisso decorrentes dos Planos de Ações do Território Estadual (Pate), instrumento auxiliar do quarto ciclo do PAR (2021-2024), no âmbito do CNCA.*

102. *Conclui-se que o conjunto normativo que rege o CNCA especifica claramente as competências, atribuições e prerrogativas de cada ente federado, estabelecendo procedimentos e quais os recursos disponibilizados para o alcance dos objetivos e resultados da política, bem como estabelece as formas de monitoramento e avaliação.*

103. *Em vista de o atendimento aos requisitos dos RAG-PP e RC-PP constituir um achado positivo, não há recomendação/ciência a ser feita ou qualquer outro tipo de encaminhamento.*

3.1.2. Gerenciamento dos riscos da Política Pública

104. *O Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU (RBGR) define que gerenciar riscos é lidar com incertezas que podem comprometer a entrega de resultados à sociedade. Os riscos decorrem de fatores internos e externos das políticas públicas e seu gerenciamento fortalece a governança, melhora a eficiência e apoia decisões estratégicas, operacionais e táticas, garantindo o uso adequado de recursos públicos (Capítulo 1).*

105. *A gestão de riscos envolve atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos, conferindo segurança ao alcance dos objetivos. O processo deve abranger comunicação e consulta, estabelecimento de contexto e apetite, identificação, análise e tratamento de riscos (Capítulos 2 e 3).*

106. *Em políticas públicas de gestão compartilhada, os riscos e benefícios devem ser avaliados e gerenciados de forma clara, com trocas de informações que assegurem entendimento comum (Capítulo 7 do RBGR). O Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas (RAG-PP), em seu item 3.17, destaca que os riscos devem ser identificados e tratados sistematicamente, com responsabilização clara e evidências, desde o desenho até a implementação da política.*

107. *O Decreto 9.203/2017 estabelece que a gestão de riscos é um processo permanente, conduzido pela alta administração, que envolve a identificação, avaliação e gerenciamento de eventos que possam*

impactar os objetivos organizacionais. O art. 15-A determina a criação de Comitês Internos de Governança para apoiar a implementação e execução da gestão de riscos. Já o art. 17 reforça que a gestão de riscos deve assegurar o alcance dos objetivos institucionais e a prestação de serviços de qualidade.

108. A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016 (art. 1.º) reforça a necessidade de sistematizar práticas de gestão de riscos, definindo responsabilidades e diretrizes gerais. Já a Portaria TCU 170/2020, que aprovou a 3ª Edição do Referencial Básico de Governança Organizacional – RBGO, destaca que o monitoramento e a avaliação de políticas públicas exigem normas e procedimentos formalizados para garantir acompanhamento contínuo, avaliação de resultados e transparência.

109. Por fim, o Decreto 11.558/2023, ao dispor sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap), evidenciou a importância de institucionalizar estruturas permanentes de monitoramento e avaliação, fortalecendo a continuidade, a correção de rumos e a transparência das políticas públicas.

Achado 4: O gerenciamento dos riscos não foi institucionalizado em processo específico, contínuo e documentado em uma Matriz de Riscos.

110. Em resposta ao item 4.2.1 (“O processo de gestão de riscos e implementação de controles da política é realizado?”) do questionário de autoavaliação do REPP 2026, o MEC informou que este item foi **atendido em menor parte**, sem ter enviado evidências ou justificativas.

111. Embora o MEC tenha admitido que o processo de gestão de riscos e implementação de controles da política foi apenas parcialmente atendido, a operacionalização da política possui alguns controles preventivos, tais como condicionar a assistência à adesão no Simec, consolidar demandas pelo PAt e alinhar materiais/formações, a fim de evitar o risco de fragmentação e sobreposição de ações.

112. A elaboração de avaliações de implementação anuais e boletins seriados, publicados na página do Compromisso (monitoramento e avaliação), oportunizam a detecção precoce de riscos operacionais no tocante à execução físico-financeira, aos pedagógicos como baixa adesão às formações, e aos resultados, com as metas de alfabetização em risco.

113. A exigência de prazo para entrega de relatórios, regulada pela Portaria Inep 367/2024, assegura a integridade dos dados e a comparabilidade das informações. De outro lado, os comitês estratégicos (Cenac/Ceec) e a rede de articulação (Renalfa) estabelecem canais de comunicação e consulta entre as várias instâncias.

114. O MEC, em resposta ao Ofício 1.333/2025 (peça 10), apresentou a Nota Técnica Conjunta 81/2025/CHEFIA/GAB/SEB/SEB que traz informações complementares ao questionário de autoavaliação em relação ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – CNCA (pp. 8-9 da peça 110).

115. O Ministério esclareceu que os riscos foram identificados desde a concepção da política e nortearam seu desenho técnico, embora não tenham sido formalizados em um instrumento específico de gerenciamento à época (peça 110, p. 8) (grifou-se).

116. A classificação de ‘atendimento parcial’ justifica-se pela ausência de um processo de gestão institucionalizado, contínuo e documentado. Tal omissão foi uma decisão metodológica: devido ao caráter inovador e ao regime de colaboração da política, a equipe do MEC optou por uma curva de aprendizado conjunta entre MEC e entes federados, priorizando o suporte técnico e o diálogo federativo em vez de um plano formal imediato (peça 110, p. 8).

117. Atualmente, a gestão de riscos ocorre de forma dinâmica durante a execução, com previsão de formalização de uma matriz para fortalecer o monitoramento e a mitigação (peça 110, p. 9).

118. Segundo o MEC, os riscos críticos incluem: (a) descontinuidade das ações por mudanças de gestão federativa; (b) restrições orçamentárias que comprometam a execução; e (c) desigualdades territoriais e socioeconômicas que possam desmobilizar profissionais e reduzir o engajamento social (peça 110, p. 8).

119. *No âmbito institucional, a conversão do decreto do Compromisso em Lei conferiu estabilidade à agenda, enquanto a criação do Cenac, dos Comitês Estaduais e da Comissão Permanente reforçou a coordenação e a corresponsabilidade federativa.*
120. *Para mitigar riscos financeiros, o MEC realiza monitoramento contínuo e instituiu um grupo de trabalho com o FNDE e estados para acompanhar o PAR e corrigir falhas de execução (peça 110, p. 9).*
121. *O enfrentamento das desigualdades territoriais baseia-se no Indicador Criança Alfabetizada, que orienta ações focalizadas. Esse suporte é reforçado pela atuação da Rede Nacional de Articuladores - Renalfa e pelo Programa Leitura e Escrita na Educação Infantil - ProLeei, permitindo intervenções rápidas nos territórios (peça 110, pp. 8-9).*
122. *A gestão de riscos é compartilhada: à União cabe a coordenação nacional e identificação de riscos transversais; aos estados e DF compete o gerenciamento operacional e pedagógico regional; e aos municípios cabe a mitigação de riscos locais e a execução das ações escolares (peça 110, p. 9).*
123. *Quanto aos recursos, as transferências do CNCA ocorrem via PAR (Lei 12.695/2012) no Simec. A integração com o Transfere.gov é objeto de Acordo de Cooperação entre MEC, FNDE e MGI (processo SEI 19973.101698/2021-43), com dados da pactuação do PAR 4 já enviados para fins de transparência, conforme o Decreto 11.271/2022 (peça 110, p. 9).*
124. *Embora o Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU (Capítulo 4) liste a matriz como uma das técnicas possíveis, sua ausência pode acarretar os seguintes impactos negativos como o comprometimento das metas estratégicas; atrasos e sobrecarga operacional; ineficiência financeira e custos elevados por decisões reativas; fragilidade na conformidade normativa perante órgãos de controle; desgaste da imagem e da confiança institucional; conflitos federativos e incertezas sobre responsabilidades; e riscos à sustentabilidade e continuidade das iniciativas.*
125. *Não obstante a identificação e o tratamento contínuo de riscos desde a concepção do CNCA, o processo carece de plena institucionalização, dada a ausência de um procedimento estruturado e permanente. Contudo, a política avança mediante monitoramento e apoio técnico aos entes federados, alicerçados no diálogo e na coordenação federativa.*
126. *Para mitigar os riscos mais críticos — como a descontinuidade política, limitações orçamentárias e desigualdades territoriais —, o MEC tem adotado medidas normativas, o fortalecimento das instâncias de governança e ações focalizadas nos territórios (peça 110, p. 9).*
127. *A gestão desses riscos é compartilhada entre União, estados e municípios, cada qual em sua esfera de competência. Complementarmente, a integração entre os sistemas PAR, Simec e Transfere.gov favorece a transparência e a coordenação das transferências de recursos da União (peça 110, p. 9).*
128. *Em síntese, embora o modelo de gerenciamento ainda esteja em fase de consolidação, observam-se avanços progressivos na estruturação da gestão de riscos da política pelo Ministério.*
129. *Com base no acima relatado, e nos termos dos artigos 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, entende-se suficiente **dar ciência** ao MEC de que a ausência de um processo formal de gerenciamento de riscos do CNCA contraria o art. 17 do Decreto 9.203/2017; as orientações dos Referenciais Básico de Gestão de Riscos (Capítulos I, II e II) de Governança Organizacional (item 3.16) e de Avaliação de Políticas Públicas (item 3.1.7), todos do TCU; e o art. 1º da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016.*
130. *Os benefícios esperados são a consolidação da gestão de riscos em documento único; o alinhamento da gestão ao Plano de Monitoramento do MEC e ao Referencial do TCU; a definição clara de responsabilidades entre MEC, FNDE, Inep e entes federados; e o estabelecimento de parâmetros objetivos de acompanhamento. Também incluem o desenvolvimento e integração de indicadores de alerta precoce; a realização periódica de revisões com Consed e Undime com publicação das atas; a aplicação anual do Questionário de Maturidade do TCU; e o consequente fortalecimento contínuo da governança e da gestão de riscos do CNCA.*

3.1.3. Institucionalização das estruturas de monitoramento e avaliação

Achado 5: Existe uma instância (unidade, comitê, grupo de trabalho) formalmente designada como responsável pelo monitoramento da política.

131. Para o Referencial de Avaliação de Governança Pública do TCU – RAG-PP, existem quatro pilares básicos, quais sejam (página 14):

- a) Definição de objetivos coletivos, eleitos de forma legítima por uma sociedade;
- b) Coerência entre as políticas públicas e existência de coordenação entre diferentes atores para sua realização;
- c) Condições para implementação das políticas públicas, contemplando a capacidade da burocracia estatal e os arranjos institucionais que propiciem a atuação conjunta com entes não governamentais;
- d) **Monitoramento e avaliação**, que assegurem aprendizado e aperfeiçoamento contínuos, e criem condições para que haja **accountability**, envolvendo as dimensões de transparência da ação pública e responsabilização perante a sociedade (grifou-se).

132. O RAG-PP também preconiza que é boa prática a definição clara das competências e responsabilidades das partes envolvidas, pois organiza objetivos e obrigações e cria bases sólidas para o monitoramento e a avaliação contínua da política pública (RAG-PP, p. 46).

133. Nos termos do RC-PP, é considerada boa prática, resumidamente, que exista uma instância, formalmente designada, responsável pelo monitoramento da política a qual deve coordenar a atuação conjunta dos envolvidos, acompanhar continuamente a implementação, identificar e comunicar riscos, adotar medidas corretivas e garantir transparência e prestação de contas, assegurando avaliação permanente do desempenho físico, financeiro e operacional da política (RC-PP, p. 87).

134. Em resposta ao questionário de autoavaliação do RePP 2026, o MEC informou que o item 4.3.1 ('Existe uma instância (unidade, comitê, grupo de trabalho) formalmente designada como responsável pelo monitoramento da política?') estava atendido totalmente, e, para fins de comprovação do atendimento, indicou o Decreto 11.556/2023, que instituiu o Comitê Estratégico Nacional do Compromisso – Cenac. Entre as atribuições do Comitê, destaca-se a responsabilidade de apreciar relatórios referentes ao monitoramento da implementação de políticas, programas e ações no âmbito do Compromisso, bem como emitir recomendações para seu aperfeiçoamento (art. 14, II). A Lei 15.247/2025, editada posteriormente, reiterou a criação do Cenac e manteve a atribuição prevista, conforme disposto no art. 15, inciso II.

135. A Portaria 1.774/2023 instituiu a Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização – Renalfa, originalmente voltada à articulação federativa, à gestão e à formação. Contudo, a Lei 15.247/2025 ampliou suas responsabilidades e conferiu à rede um papel direto no monitoramento da política, ao estabelecer que a Renalfa é encarregada de realizar o monitoramento continuado dos resultados de aprendizagem, com vistas à reorientação dos esforços pedagógicos no nível da sala de aula e da escola. Assim, a Renalfa assume um papel específico no acompanhamento pedagógico da implementação do Compromisso, atuando junto às redes e às escolas para ajustar práticas com base nos resultados obtidos.

136. No portal do CNCA/MEC, encontram-se diversos boletins de monitoramento: foram 47 publicados entre o lançamento do programa, em 2023, e o mais recente, de janeiro de 2026. Esses boletins abordam diferentes aspectos do Compromisso, como o Boletim 19, de 29/5/2024, sobre o Ciclo I da Avaliação Contínua da Aprendizagem; o Boletim 21, relativo ao Eixo Gestão e Governança; e o Boletim 24, que apresenta o panorama do Ciclo I e do Ciclo II da Avaliação Contínua da Aprendizagem 2024. Todos são elaborados pela Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB), que também produziu o Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA (2023–2026). A SEB é igualmente responsável pela manutenção e alimentação do Painel de Monitoramento do CNCA, atuando como núcleo técnico encarregado do acompanhamento da política.

137. Para acompanhamento da execução dos termos de compromisso do PAR/Pate no âmbito do CNCA, e para dar suporte técnico aos estados e ao Distrito Federal, foi instituído um Grupo de Trabalho pela Portaria MEC 701, de 15/10/2025.

138. Além disso, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep está encarregado de padronizar, para fins de comparabilidade, as avaliações estaduais e o Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb, para fins de instrumentalizar o cálculo do ICA – Indicador Criança Alfabetizada, como forma de averiguar o cumprimento das metas de alfabetização.

139. Com base na situação encontrada acima descrita, conclui-se que são várias as instâncias formalizadas que realizam o monitoramento e a avaliação da política pública, sendo que o Cenac acompanha a execução do Compromisso, avalia periodicamente sua implementação no país, analisa indicadores de alfabetização, emite recomendações e atua como instância consultiva e de governança. Enquanto o Cenac exerce funções de monitoramento estratégico e político, a SEB — por meio da Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica - Dimam e da Coordenação-Geral de Avaliação e Monitoramento da Educação Básica - CGMA — desempenha o monitoramento técnico-operacional.

140. A Renalfa responde por um monitoramento pedagógico e de implementação, voltado para a prática escolar e para o acompanhamento contínuo dos resultados de aprendizagem nas redes. E, por fim, o Inep subsidia tecnicamente o monitoramento ao orientar e padronizar as avaliações externas de alfabetização, consolidar e analisar dados nacionais, produzir relatórios técnicos e garantir a comparabilidade dos resultados entre estados.

141. Considera-se, à luz dos Referenciais do TCU na Avaliação e Controle de Políticas Públicas, que o arcabouço normativo do CNCA cumpre os requisitos de governança, monitoramento e avaliação, constituindo um achado positivo, motivo pelo qual não existe determinação/recomendação/ciência a ser feita.

Achado 6: Os papéis e responsabilidades dos responsáveis pelo monitoramento estão claramente definidos

142. O MEC, ao justificar no Questionário de Autoavaliação que o item 4.3.2 ('Os papéis e responsabilidades dos responsáveis pelo monitoramento estão claramente definidos?') estava **plenamente atendido**, indicou como evidência apenas o Decreto 11.556/2023. Contudo, considerando todo o arcabouço normativo do CNCA mencionado no item anterior — e não apenas o Decreto — bem como os referenciais do TCU (RAG-PP e RC-PP), é possível afirmar que os papéis e responsabilidades das instâncias encarregadas do monitoramento estão claramente definidos, conforme demonstrado no quadro abaixo. Essa distribuição é coerente, não apresenta sobreposições e abrange os três níveis da política: estratégico, técnico e pedagógico. O quadro a seguir demonstra como os papéis estão normativamente distribuídos entre as diversas instâncias que atuam no CNCA.

Quadro 7 - Comparativo das Atribuições de Atuação no CNCA

<i>Instância</i>	<i>Tipo de Monitoramento</i>	<i>Atribuições-chave (sintetizadas)</i>	<i>Nível de Atuação</i>
Cenac – Comitê Estratégico Nacional do Compromisso	Estratégico e político a nível nacional	Formula e coordena estrategicamente o compromisso; induz e fortalece o regime de colaboração federativa; define critérios para apoio técnico e financeiro da União; articula e acompanha o PATE; monitora e avalia os resultados nacionais da alfabetização; articula com redes, programas e instâncias associadas; aprecia relatórios, avalia a implementação, emite recomendações, atua na governança da política.	Nacional / Macrogestão
Ceec – Comitê	Estratégico e político a nível do	Coordena a implementação do	Território

Estratégico Estadual do Compromisso	<i>território estadual/DF</i>	<i>CNCA no território estadual; coordena a elaboração do PATE e acompanha a sua execução; fortalece o regime de colaboração Estado-Municípios; monitora e analisa os resultados da alfabetização; e articula com instâncias nacionais e a Renalfa.</i>	<i>Estadual/Distrital</i>
SEB (Dimam + CGMA)	<i>Técnico-operacional</i>	<i>Produz dados, boletins e avaliações; mantém o painel de monitoramento; executa o plano de avaliação.</i>	<i>Estrutura federal técnica (MEC)</i>
Renalfa – Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização	<i>Pedagógico e de implementação</i>	<i>Monitora resultados de aprendizagem; orienta redes e escolas; apoia práticas pedagógicas baseadas em evidências.</i>	<i>Redes e escolas (implementação local)</i>
Grupo de Trabalho – Portaria MEC 701/2025	<i>Apoio técnico-institucional ao monitoramento e execução</i>	<i>Acompanha e apoia tecnicamente estados e DF na execução dos compromissos do PAR/Pate; articula comunicação entre equipes; elabora e atualiza relatórios e mecanismos de monitoramento; apresenta resultados ao Cenac e parceiros.</i>	<i>Assessoramento federal e articulação federativa</i>
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais	<i>Técnico e analítico (avaliação externa e monitoramento nacional)</i>	<i>Orienta e padroniza avaliações externas de alfabetização; consolida e analisa dados nacionais; produz relatórios técnicos; garante comparabilidade dos resultados; subsidia tecnicamente gestores e instâncias do CNCA.</i>	<i>Nacional / Órgão técnico central</i>

Fonte: elaborado por IA com base nos normativos que regem o CNCA.

143. *Conclui-se que cada instância tem suas atribuições formalmente descritas nos respectivos normativos, sem ambiguidade ou sobreposição, pois os referenciais que tratam de políticas públicas do TCU exigem: a) papéis institucionalmente definidos; b) responsáveis formalmente designados; c) estrutura de monitoramento orientada a resultados; e d) ausência de sobreposições e lacunas entre os responsáveis.*

144. *Assim, o modelo do CNCA, no seu arcabouço normativo, cumpre os requisitos, sendo um achado positivo. Pelo acima exposto, não há necessidade de qualquer tipo de encaminhamento.*

Achado 7: *Existe uma instância (unidade, comitê, grupo de trabalho) formalmente designada como responsável pela avaliação da política*

145. *O MEC, em resposta ao item 4.3.3 ('Existe uma instância (unidade, comitê, grupo de trabalho) formalmente designada como responsável pela avaliação da política?') do questionário de autoavaliação do RePP 2026, informou o atendimento pleno ao item acima e apresentou como evidências a Portaria 1.773/2023, que instituiu a Comissão Permanente de Acompanhamento do CNCA (CPA), em conjunto com o Decreto 11.556/2023.*

146. *Em 2025, a Portaria SEB/MEC 35 designou membros e suplentes para compor a Comissão Permanente de Acompanhamento. Esta Portaria foi alterada pela Portaria 2/2026. A 1ª reunião ordinária da Comissão estava agendada para o dia 25 de fevereiro de 2026, em Brasília, conforme consta no Ofício Circular 6/2026/DPDI/SEB/SEB-MEC (peça 110, p. 9).*

147. Além da Comissão Permanente, as outras instâncias formalmente designadas para avaliação do CNCA são:

a) *Cenac (Comitê Estratégico Nacional do Compromisso): instituído pelo Decreto 11.556/2023 e reafirmado pela Lei 15.247/2025, com atribuição de apreciar relatórios de monitoramento e avaliar a implementação da política.*

b) *Grupo de Trabalho (Portaria MEC 701/2025): criado com a finalidade de acompanhar e oferecer apoio técnico, além de elaborar mecanismos de monitoramento e avaliação, com apresentação periódica de relatórios ao Cenac.*

148. *Ambas as instâncias possuem designação oficial e têm suas competências de avaliação claramente estabelecidas nos respectivos atos normativos.*

149. *Especificamente em relação ao objetivo fim do CNCA que é a alfabetização, o Inep é o encarregado de definir o ponto de corte na escala de proficiência do Saeb para a alfabetização, considerado como aquele a partir do qual uma criança pode ser considerada alfabetizada. A partir dessa definição do padrão nacional de alfabetização, foi criado o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), que indica o percentual de estudantes que atingiram esse resultado. Como forma de organizar o acompanhamento da alfabetização no país, o Inep desenvolveu instrumentos e instâncias de cooperação técnica que ajudam a alinhar as avaliações estaduais ao padrão nacional de alfabetização.*

150. *A Portaria Inep 351, de 4 de agosto de 2023, instituiu a Comissão de Apoio à Articulação entre os Sistemas de Avaliação da Educação Básica, formada por representantes do Inep, do Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime e do Conselho Nacional de Secretários de Educação das Capitais - Consec, com objetivo de promover a integração dos sistemas estaduais com o Saeb. Adicionalmente, a Portaria Inep 441, de setembro de 2023, criou o Grupo de Trabalho em Comparabilidade entre Avaliações da Educação Básica, responsável por elaborar diretrizes que permitam comparar os resultados das avaliações estaduais com o Saeb.*

151. *Os dispositivos legais e regulamentares do CNCA instituem formalmente cada instância (Cenac, Ceec, SEB/DIMAM/CGMA, Renalfa, Grupo de Trabalho, Inep), especificando sua composição, funções e âmbito de atuação; descrevem de forma clara e não sobreposta as atribuições de cada instância; estabelecem fluxos de comunicação, prestação de contas e atualização periódica de relatórios, garantindo transparência e integração entre os responsáveis; designam oficialmente os responsáveis por cada etapa do monitoramento e da avaliação, seja por meio de decreto, lei, portaria ou instrução normativa.*

152. *Em síntese, o arcabouço normativo do CNCA evidencia a definição clara, formal e distribuída dos papéis e responsabilidades das instâncias de monitoramento e controle, em conformidade com as melhores práticas de governança pública, consistente com um achado positivo, nada havendo para recomendar/dar ciência e/ou determinar.*

Achado 8: *Os papéis e responsabilidades dos responsáveis pela avaliação estão claramente definidos.*

153. *Em resposta ao item 4.3.4 ('Os papéis e responsabilidades dos responsáveis pela avaliação estão claramente definidos?') do questionário de autoavaliação, o MEC informou estar o item atendido **totalmente**, eis que os papéis e responsabilidades dos responsáveis pela avaliação estão claramente definidos nos normativos citados nos parágrafos a seguir:*

a) *Cenac: avalia a implementação nacional, aprecia relatórios e emite recomendações (art. 13 a 20 do Decreto 11.56/2023 e art. 14 a 17 da Lei 15.247/2025);*

b) *CEECs: coordena a implementação do CNCA no território estadual. Todos os 27 entes federados já instituíram os seus respectivos comitês (art. 21 e Parágrafo único do Decreto 11.556/2023 e art. 18 e Parágrafo único da Lei 15.247/2025)*

c) *Grupo de Trabalho - Portaria MEC 701/2025: elabora relatórios de acompanhamento, relatório final das atividades, produz mecanismos de monitoramento e avaliação, atualiza e apresenta resultados mensalmente ao Cenac e demais parceiros;*

d) *SEB/MEC: coordena e preside o Grupo de Trabalho (GT), além de ser responsável pela produção técnica dos instrumentos de avaliação;*

e) *Inep: orienta tecnicamente as avaliações externas, consolida e analisa dados nacionais, produz relatórios técnicos, garante a comparabilidade dos resultados e apoia o monitoramento contínuo do CNCA (Portarias 351 e 441/2023).*

154. *As atribuições de cada instância estão detalhadas nos respectivos dispositivos legais, o que garante clareza e efetividade à avaliação da política. Assim, considerando as diretrizes presentes nos Referenciais de Avaliação de Governança e Controle de Políticas Públicas, trata-se de um achado positivo, não havendo necessidade de encaminhamentos adicionais.*

3.1.4. *Recursos necessários à implementação da política (físicos, de pessoal, de tecnologia da informação, fontes de financiamento)*

155. *Em relação ao item 6.1.1 ('Os recursos necessários à implementação da política foram disponibilizados em quantidade suficiente, frente aos parâmetros estabelecidos?') do Questionário de Autoavaliação, o Gestor considerou que os recursos necessários à implementação da política tiveram **atendimento em maior parte** em relação à quantidade suficiente, frente aos parâmetros estabelecidos, no tocante a recursos humanos, recursos orçamentários e financeiros e recursos materiais.*

Achado 9: Os recursos humanos necessários à implementação da política foram disponibilizados em quantidade suficiente, frente aos parâmetros estabelecidos

156. *No âmbito da União, o aporte de recursos humanos direto está restrito aos técnicos que atuam na Secretaria de Educação Básica – SEB, que faz a coordenação geral do programa, aos servidores que compõem os Conselhos, Comissões e Comitês encarregados do monitoramento e governança da política, e a eventuais técnicos contratados para produção de materiais didáticos.*

157. *Em resposta ao Ofício 1.333/2025, o MEC informou que o quantitativo de servidores do MEC alocados a atuar no CNCA depende da disponibilidade geral de pessoal no MEC e das demandas das demais políticas de Educação Básica. Em relação aos servidores das Diretorias do MEC que atuam no CNCA, apresentou a tabela a seguir com os quantitativos, que incluem os membros da Comissão (peça 110, p. 4):*

Quadro 8 – Quantitativo de Pessoal da Secadi alocado ao CNCA

<i>Diretoria / Unidade</i>	<i>Servidores envolvidos</i>
<i>Diretoria de Políticas de Educação Bilíngue de Surdos (DIPEBS/SECADI)</i>	<i>1</i>
<i>Diretoria de Políticas de Educação do Campo e Educação Ambiental (DIPECEA/SECADI)</i>	<i>1</i>
<i>Diretoria de Políticas de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva (DIPEPI/SECADI)</i>	<i>1</i>
<i>Diretoria de Políticas de Educação Étnico-Racial e Educação Escolar Quilombola (DIPERQ/SECADI)</i>	<i>1</i>
<i>Diretoria de Políticas de Educação Escolar Indígena (DIPEEI/SECADI)</i>	<i>1</i>
<i>Coordenação-Geral de Equidade</i>	<i>1</i>
<i>Gabinete da SECADI</i>	<i>1</i>
<i>Total</i>	<i>7</i>

Fonte: MEC

158. *Além dos servidores acima a Secretaria de Educação Básica - SEB também contribui com recursos humanos (peça 110, p. 9):*

Quadro 9 – Quantitativo de Pessoal da SEB alocado ao CNCA

<i>Setor da SEB</i>	<i>Servidores envolvidos</i>
<i>Coordenação-Geral de Alfabetização (COGEALF)</i>	<i>4</i>
<i>Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação (CGMA)</i>	<i>4</i>

Coordenação-Geral de Formação de Professores da Educação Básica (CGFORP)	5
Coordenação-Geral de Apoio às Redes de Educação Básica da Diretoria de Apoio à Gestão da Educação (não exclusivos do CNCA)	2
Total	15

Fonte: MEC

159. Desde 2023, o MEC afirmou que a equipe tem sido suficiente para estruturar e executar o Compromisso, em articulação com redes de ensino e instituições parceiras, especialmente universidades federais. Contudo, à medida que a implementação avança, surgem demandas mais complexas que podem exigir ampliação da equipe.

160. Na Coordenação-Geral de Formação de Professores, por exemplo, o mesmo grupo acompanha todos os programas prioritários da SEB e outras políticas de formação docente, o que gera limitações operacionais. Já na CGMA, embora o número de servidores permita atender às atividades essenciais, a atuação simultânea em outros programas reduz a capacidade de aprofundamento e inovação no monitoramento do CNCA, motivo pelo qual o MEC tem buscado parcerias. A Secretaria acompanha de perto essa situação, buscando soluções para otimizar a gestão de pessoas diante do quadro limitado de servidores (peça 110, pp. 9-10).

161. A avaliação sobre a suficiência de recursos humanos para a execução do CNCA é complexa, pois o maior contingente necessário à sua implementação — docentes, pedagogos e gestores — está nos municípios, e o provimento desses profissionais não é atribuição do MEC. Esses profissionais têm recebido apoio da Renalfa, cujas bolsas são custeadas com recursos federais. No que se refere ao quadro próprio, o MEC informa que o quantitativo de servidores atualmente envolvidos no programa tem sido suficiente, embora reconheça que o aumento da complexidade das ações poderá demandar reforço de pessoal.

162. Diante disso, entende-se que nenhum tipo de encaminhamento se faz necessário.

Achado 10: Em 2024, as bolsas dos articuladores da Renalfa foram pagas com recursos do Salário-Educação.

163. A União financia os articuladores da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa), criada pela Portaria 1.774/2023 por meio de bolsas custeadas com recursos federais, operacionalizados pelo FNDE.

164. A Renalfa apoia estados e municípios na elaboração, implementação e acompanhamento das políticas de alfabetização, atuando nas dimensões de gestão, articulação, mobilização e acompanhamento pedagógico do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA).

165. As bolsas observam a Resolução FNDE 19/2023, editada com fundamento na Lei 11.273/2006, que define as bolsas como instrumento de fomento à formação, distinto de remuneração ou despesas de pessoal.

166. Os requisitos para ser articulador incluem ser professor em efetivo exercício na rede pública e possuir ensino superior e um ano de experiência docente ou vínculo com pós-graduação (mestrado/doutorado).

167. A Resolução adapta as diretrizes da Lei ao definir perfis de articuladores (estaduais, regionais e municipais), escolhidos pelas Secretarias de Educação e pela Undime. Observa também a vedação legal de acúmulo de bolsas e mantém a lógica de pagamento direto ao beneficiário, com valores específicos definidos pelo FNDE.

168. A concessão das bolsas depende da adesão dos entes ao CNCA e da indicação formal dos articuladores, alinhando-se ao mecanismo de pactuação previsto na Lei.

169. Assim, é lícito acumular a bolsa com a remuneração do cargo docente, desde que o beneficiário esteja em efetivo exercício e haja compatibilidade de carga horária.

170. A formação continuada prevista para os articuladores — elemento central do CNCA — está contemplada no conjunto de normas que regem o programa (Decreto 11.556/2023, Lei 15.247/2025,

Portaria 1.774/2023, Resolução 19/2023 e Lei 11.273/2006), o que reforça a legitimidade da concessão das bolsas.

171. Com relação à fonte dos recursos para o pagamento das bolsas, consulta efetuada no SIOF obteve as seguintes informações:

Quadro 10 - Valores Repassados pelo FNDE/MEC para pagamento de bolsas no âmbito do CNCA (2023-2025)

Exercício	Subfunção / Programa / Ação	PO / Descrição do Projeto	Fonte	Valor Pago (R\$)
2023	368 – Educação Básica / 5011 – Educação Básica de Qualidade / 00000 – Concessão de bolsas de Apoio à Educação Básica	26298.5011.0000.000B (2023) – Concessão de bolsas de Apoio ao CNCA	1000 – Recursos Livres da União	5.286.000,00
2024	368 – Educação Básica / 5111 – Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade / 00000 – Concessão de bolsas de Apoio à Educação Básica	26298.5111.0000.000B (2024) – Concessão de Bolsas de Apoio ao CNCA	1133 – Educação Básica (vedado pessoal)	109.505.905,00
2025 (dados de 08/01/2026)	368 – Educação Básica / 5111 – Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade / 00000 – Concessão de bolsas de Apoio à Educação Básica	26298.5111.0000.000B (2025) – Concessão de Bolsas de Apoio ao CNCA	1000 – Recursos Livres da União	107.500.800,00

Fonte: elaboração própria a partir das planilhas extraídas do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Siof

172. Como se observa na tabela de valores repassados pelo MEC para o pagamento das bolsas da Renalfa, em 2024 os recursos utilizados para remunerar os articuladores tiveram como fonte o Salário-Educação, receita que possui vedação expressa para o custeio de despesas de pessoal (rubrica 1133), conforme disposto no art. 7º da Lei 9.766/1998.

173. O Salário-Educação configura-se como **receita vinculada e adicional**, instituída pelo art. 212, § 5º, da Constituição Federal, destinada ao financiamento de **programas, projetos e ações voltados à educação básica pública (Art. 15, § 1º, incisos I e II, da Lei 9.424/1996, com redação dada pela Lei 10.832/2003)**. Sua aplicação não se confunde, nem se vincula de forma automática, ao conceito de **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)** definido nos arts. 68 a 70 da Lei nº 9.394/1996, os quais têm por finalidade estabelecer critérios para o cômputo das despesas realizadas com recursos de impostos para fins de verificação do cumprimento dos mínimos constitucionais. Assim, a legitimidade do uso dos recursos do Salário-Educação deve ser aferida à luz das normas específicas que regem essa contribuição, independentemente do enquadramento da despesa como MDE.

174. Da análise da Portaria 1.774/2023, que instituiu a Renalfa, verifica-se que as atribuições dos articuladores compreendem:

- a) assessorar tecnicamente redes e gestores (arts. 8º, 9º, 10º e 11);
- b) orientar e apoiar implementação de políticas públicas (arts. 9º, 10 e 11);
- c) liderar ações de formação, mobilização e intervenção pedagógica (art. 11);
- d) acompanhar sistematicamente o planejamento e a execução do programa (arts. 8º, 9º e 10);
- e) coordenar a execução continuada do PAR/Simec (arts. 9º e 11).

175. As atribuições previstas para os articuladores têm natureza operacional, técnica e permanente, típica da execução de política pública educacional — e não apenas de participação em atividades formativas. Por isso, as disposições da Portaria sugerem que a atuação envolve prestação de serviços, afastando o enquadramento exclusivo como bolsa educacional.

176. A Portaria também determina que os articuladores sejam professores em efetivo exercício e possuam competências de liderança, coordenação, assessoramento e acompanhamento contínuo, atuando de forma institucional nos níveis estadual, regional e municipal (art. 14, I).

177. Embora a Lei 11.273/2006 autorize a concessão de bolsas vinculadas a atividades de formação e aperfeiçoamento de professores da educação básica e a Lei 9.394/1996 (art. 70) inclua, para fins de aferição do cumprimento do mínimo constitucional de aplicação em educação, tanto as despesas com remuneração quanto aquelas destinadas ao aperfeiçoamento de profissionais da educação como passíveis de enquadramento no conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), tais diplomas não estabelecem identidade de natureza jurídica entre essas categorias de despesa, nem indicam, de forma específica, a fonte de recursos a ser utilizada para o seu custeio. Ressalte-se, ademais, conforme esclarecido no parágrafo 173, que não se pode estabelecer uma vinculação dos recursos do Salário-Educação com despesas de MDE.

178. Como as atividades dos articuladores estão diretamente ligadas a funções típicas do magistério e à execução contínua da política educacional, elas não têm caráter **exclusivamente** formativo. Por essa razão, a princípio, não se enquadrariam na hipótese que permite o uso de recursos do Salário-Educação, incidindo a vedação do art. 7º da Lei 9.766/1998, que proíbe sua utilização para pagamento/remuneração de pessoal. Entretanto, como destacado pelo próprio MEC nos seus comentários (Apêndice A), existe a possibilidade dessa vedação estender-se apenas às quotas estadual e municipal do Salário-Educação, não alcançando, necessariamente, os recursos da parcela dessa contribuição que fica com o Governo Federal, e se integra ao Orçamento da União.

179. Considerando a complexidade da matéria, surgem dúvidas acerca da caracterização do pagamento de bolsas no âmbito da Renalfa como despesa de pessoal, especialmente porque as atividades desempenhadas pelos articuladores não possuem caráter exclusivamente formativo. Além disso, questiona-se a viabilidade e regularidade de utilizar a quota federal do Salário-Educação para custear despesas de pessoal e bolsas. Deste modo, não há como se formar prontamente um juízo terminativo pela irregularidade do pagamento das bolsas da Renalfa com recursos do salário-educação (quota federal que se incorporou ao orçamento da União). Ressalte-se que, em 2025, as bolsas, assim como em 2023, voltaram a ser pagas com recursos da fonte 1000 – Recursos Livres da União, regularizando, a princípio, o pagamento feito aos articuladores da Renalfa.

180. O uso de recursos do Salário-Educação para pagar as bolsas pode gerar descumprimento legal e desvio de finalidade da receita vinculada, **se comprovada a sua efetiva irregularidade**. Isso pode resultar em questionamentos dos controles interno e externo, necessidade de retificações contábeis e insegurança na execução do CNCA/Renalfa devido à inadequação da fonte para despesas de pessoal. Há risco de interrupção ou redução da atuação dos articuladores por falta de fonte compatível ou por glosas. As consequências possíveis incluem: glosa dos gastos e devolução dos valores ao Salário-Educação, responsabilização de gestores, descontinuidade dos pagamentos, impacto no cronograma do programa, prejuízo às metas e queda na qualidade da execução do CNCA/Renalfa.

181. Dada a complexidade e relevância da matéria, bem como as dúvidas persistentes acerca da regularidade da utilização dos recursos do salário-educação para o pagamento de bolsas da Renalfa, propõe-se, **recomendar ao MEC**, com base no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que realize análises detalhadas, acompanhadas de parecer jurídico, para comprovar a regularidade da situação encontrada, ou, caso contrário, para evitar a reincidência nessa prática. Essas análises devem abordar a possibilidade de utilização de recursos da quota federal do Salário-Educação para o pagamento de despesas com pessoal, aperfeiçoamento do pessoal docente e o custeio de bolsas, considerando as vedações legais e constitucionais aplicáveis, especialmente o disposto no art. 7.º da Lei nº 9.766/1998 em conjunto com o estabelecido no § 7º do art. 212 da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional 108/2020. Além disso, deve-se avaliar a possível caracterização do pagamento de bolsas no âmbito da Renalfa como despesa de pessoal, tendo em vista que as atividades desempenhadas pelos articuladores não possuem caráter exclusivamente formativo, estando, também, diretamente relacionadas à execução contínua de políticas públicas educacionais, o que extrapola as funções típicas do magistério.

182. Como benefícios esperados da ciência acima, tem-se a correção da inconformidade e a prevenção de sua recorrência, com aumento da transparência e da confiabilidade das informações, maior estabilidade nos pagamentos e favorecimento da continuidade das ações e do aperfeiçoamento da governança do CNCA.

Achado 11: Os recursos necessários à implementação da política (fontes de financiamento da política pública) foram disponibilizados em quantidade suficiente, frente aos parâmetros estabelecidos, mas a suficiência de recursos no nível subnacional não está comprovada.

183. A União presta assistência técnica e financeira aos entes federados para implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, conforme o Decreto 11.556/2023 e a Lei 15.247/2025, que organizam a política em eixos como governança, formação, infraestrutura, avaliação e reconhecimento de boas práticas. Essa assistência abrange ações de formação de professores e gestores, oferta de materiais didático-pedagógicos e melhorias na infraestrutura física, incluindo ambientes de leitura apoiados pelo PDDE, como os ‘Cantinhos da Leitura’. As melhorias estruturais podem envolver manutenção, reforma e ampliação das escolas, executadas via PAR e PDDE, em regime de cooperação e com participação financeira dos entes, enquanto a União coordena e complementa os esforços locais.

184. O financiamento das ações ocorre principalmente por três mecanismos: o PAR, instrumento quadrienal de planejamento e execução via Simec, que inclui o CNCA entre as ações financiáveis e permite monitoramento e prestação de contas; o Pate, instrumento anual que detalha, no nível de cada estado, as ações específicas do CNCA, especialmente formação e materiais suplementares; e o PDDE, que transfere recursos diretamente às escolas para qualificar espaços pedagógicos e apoiar a alfabetização, permitindo aquisição de livros, materiais, mobiliário leve e itens de custeio e capital. Esses instrumentos asseguram que os recursos federais cheguem de forma estruturada, alinhada às necessidades territoriais e às demandas das redes de ensino.

Quadro 11 - Resumo dos eixos estruturantes do CNCA e formas de execução

Eixo do CNCA	Principais necessidades mapeadas	Instrumentos / execução previstos	Exemplos de entregas / indicadores
Governança e gestão da política	Fortalecer capacidade técnica das secretarias; organizar adesões e prioridades; acompanhar execução no Simec.	PAR (planejamento e assistência financeira); PATE (definição anual das demandas do território).	PAR aprovado; PATE validado; percentuais de adesão das redes; rotinas de monitoramento registradas no Simec.
Formação de profissionais da educação e melhoria de práticas	Formação continuada de professores, gestores e equipes; alinhamento às diretrizes de alfabetização; organização de turmas e vagas por território.	Planejamento via PATE; execução técnico-financeira via PAR.	Número de profissionais formados; taxa de ocupação das vagas; relatórios de conclusão das formações.
Infraestrutura física e insumos pedagógicos	Criação/adequação de ambientes de leitura; aquisição de livros, mobiliário e materiais; pequenas melhorias estruturais.	PDDE e PDDE Cantinho da Leitura.	Número de salas contempladas; instalação dos espaços; execução e prestação de contas no PDDE Interativo.

Fonte: elaborado por IA com base nos normativos do CNCA

185. Desde 1º de janeiro de 2025, as contas do PDDE passaram a ser movimentadas via BB Digital e App Banco do Brasil, permitindo pagamentos e PIX sem taxas.

186. Em termos de valores investidos na execução do CNCA, no âmbito federal, de acordo com as planilhas Siop e informações obtidas no Painel de Monitoramento do CNCA:

a) Em 2023, de um valor pleiteado junto ao Congresso Nacional na ordem de apenas R\$ 62.769,00, foi disponibilizado na dotação (atualizada (LOA + Créditos) o valor de R\$ 629.263.568,00, dos quais foram empenhados R\$ 619.251.244,84, sendo R\$ 12.516.200,00 para o financiamento de bolsas da Renalfa; R\$ 450.705.144,84 para o financiamento de formações continuadas e material suplementar; e R\$ 156.029.900,00 para o PDDE-CNCA;

b) Em 2024, de um valor pleiteado junto ao Congresso Nacional na ordem de R\$ 822.250.163,00, foi disponibilizado na dotação atualizada (LOA + Créditos) o valor de R\$ 712.766.472,00, dos quais foram empenhados R\$ 712.766.467,61, sendo 113.626.800,00, para o financiamento de bolsas da Renalfa; R\$ 574.992.947,61 para o financiamento de formações continuadas e material suplementar; e 24.146.720,00 para o PDDE-CNCA; e

c) Em 2025, de um valor pleiteado junto ao Congresso Nacional na ordem de R\$ 760.436.975,00, foi disponibilizado na dotação atualizada (LOA + Créditos) o valor de R\$

557.101.151,00, dos quais foram empenhados R\$ 557.030.131,01, sendo R\$ 132.337.200,00 para o financiamento de bolsas da Renalfa; R\$ 403.102.051,00 para o financiamento de formações, material e atividades de governança; e R\$ 21.661.900,00 para o PDDE-CNCA.

187. Assim, embora nos exercícios de 2024 e 2025 tenham sido disponibilizados recursos orçamentários inferiores ao montante pleiteado junto ao Parlamento, o valor efetivamente empenhado foi inferior ao disponibilizado. Isso demonstra que os recursos orçamentários alocados foram suficientes para cobrir as despesas relacionadas ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA).

188. Até o final de 2026, a previsão do MEC é investir 3 bilhões (<https://www.gov.br/mec/pt-br/crianca-alfabetizada>).

189. O arcabouço jurídico do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada é sólido, prevendo assistência técnica e financeira da União de forma supletiva e redistributiva, distribuída entre instrumentos como PAR, PATE e PDDE, o que garante meios formais e operacionais para execução da política. A integração do CNCA ao PAR, o uso do Simec e do PDDE Interativo e o repasse direto de recursos às escolas no caso de recursos do PDDE, demonstram capacidade administrativa e mecanismos adequados de controle.

190. Em termos de resultados, o Indicador Criança Alfabetizada registrou avanço de 56% (2023) para 59,2% (2024), ainda ligeiramente abaixo da meta de 60%, indicando progresso, mas necessidade de continuidade e intensificação das ações para atingir as metas progressivas definidas pelo MEC (64% em 2025 e 80% em 2030). E, em 2025, superou a meta final de 64%, atingindo um percentual de 66% de alunos alfabetizados até o 2º ano do ensino fundamental.

191. Contudo, a natureza supletiva do apoio federal exige contrapartida e capacidade de execução dos estados e municípios, o que pode gerar desigualdades territoriais, já que a suficiência dos recursos depende não apenas da previsão financeira, mas da execução local. Parte dos desafios decorre de limitações administrativas dos entes, dificuldades no uso dos instrumentos federais e entraves operacionais, que podem levar à inexecução ou execução parcial das ações — fatores que podem comprometer a plena efetividade do financiamento e o alcance das metas do CNCA.

192. Considerando que, da parte da União, as fontes de financiamento estão bem identificadas e estruturadas, embora não seja possível atestar sua suficiência, entende-se como um achado positivo, dispensando a proposição de qualquer tipo de encaminhamento neste momento.

Achado 12: Os recursos físicos necessários à implementação da política foram disponibilizados em quantidade suficiente, frente aos parâmetros estabelecidos.

193. No tocante aos recursos físicos, o MEC indicou como critério de atendimento:

a) a Resolução CD/FNDE 22, de 24 de outubro de 2023, que regula a instalação de espaços de incentivo a práticas de leitura apropriados à faixa etária, ao contexto sociocultural, ao gênero e ao pertencimento étnico-racial dos estudantes, bem como dados do PDDE Interativo.

b) a Resolução 5, de 10 de novembro de 2023, que trata da assistência financeira para formação de professores e profissionais da educação e disponibilização de materiais didáticos complementares destinados a atender aos objetivos do Compromisso;

194. A Resolução MEC/PAR 5/2023 não estabelece um padrão mínimo de infraestrutura escolar, mas determina que os recursos do CNCA devem atender às necessidades reais das escolas, apoiar ações pedagógicas e formativas e permitir a aquisição de materiais e equipamentos definidos pelo diagnóstico territorial (PATE) ou pelo PAR. O art. 13 inclusive abre a possibilidade de aquisição de equipamentos de informática por meio do PAR do ente federado, aquisição que deverá ser feita, preferencialmente, por ata de registro de preços do FNDE. O FNDE, no entanto, informou que os equipamentos de TICS, até janeiro de 2026, não haviam sido pactuados no âmbito do PAR (peça 21, p. 3).

195. Já a Resolução 22/2023, que regulamenta o PDDE-CNCA, especifica os itens financiáveis, como materiais pedagógicos, mobiliário, equipamentos e adequações de espaços vinculadas às ações do CNCA. Dessa forma, não se exige infraestrutura escolar especializada; o requisito central é a funcionalidade pedagógica dos recursos. Os recursos físicos são considerados suficientes quando

permitem realizar as práticas de alfabetização previstas, possibilitam o uso adequado dos materiais adquiridos e não criam barreiras à execução das ações pedagógicas e formativas.

196. No tocante à questão da equidade, um dos princípios estruturantes do Compromisso previsto no inciso IV do art. 3º, o MEC informa que, em parceria com a Universidade Federal Grande Dourados, está executando uma ação destinada a apoiar a publicação e a circulação de livros que valorizem os saberes, histórias e práticas culturais de povos indígenas. A iniciativa fortalece o protagonismo indígena na produção de conhecimento e contribui para a educação escolar indígena, tendo como público-alvo professores alfabetizadores que atuam do 1º ao 3º ano em escolas indígenas.

197. O Boletim Compromisso 31, de agosto de 2025, registrou que 58.280 das 71.160 escolas elegíveis a receber apoio financeiro por meio do PDDE para aquisição de infraestrutura para os Cantinhos de Leitura foram selecionadas, o que representa 81,9%. Para essas 58.280 escolas que elaboraram plano de ação no PDDE estão previstos 141.202 cantinhos de leitura distribuídos em todo o país. Observe-se que o painel de monitoramento do CNCA registra a existência de 174.433 escolas em todo o país (atualizado em 13/2/2026).

198. De acordo com o boletim mencionado, a iniciativa de instalação dos Cantinhos de Leitura contará com um investimento inicial de R\$ 174,4 milhões. E, a transferência dos recursos para os entes federativos será realizada de forma gradual, respeitando a disponibilidade orçamentária e financeira.

199. Para o PDDE-CNCA, que tem por escopo a criação/adequação de ambientes de leitura (cantinhos da leitura); aquisição de livros, mobiliário e materiais didático-pedagógicos; além de pequenas melhorias estruturais, o recurso foi mais do que suficiente, pois nos três exercícios de vigência do Compromisso, o MEC recebeu mais do que solicitou ao Congresso Nacional, tendo sido tudo executado (2023 – não solicitou nada, recebeu uma dotação atualizada de R\$ 156.029.900,00 e executou (empenhou) tudo; 2024 – solicitou R\$ 6.840.162,00, recebeu uma dotação atualizada de R\$ 24.146.720,00 e executou (empenhou) tudo; e 2025 – solicitou R\$ 16.618.162,00, recebeu uma dotação atualizada de R\$ 21.661.900,00 e executou tudo.

200. Sobre os materiais didáticos, a ata da reunião do Cenac, realizada em 26/9/2025 (peça 135, p. 18), apontou que, de um total de R\$ 240.547.762,00 empenhados, os estados executaram apenas 38,95%, e que apenas 4 entes (DF, PA, RJ e RN) executaram 100% dos recursos recebidos em 2023 para reprodução de materiais didáticos, estando os demais em diferentes estágios de execução.

201. Assim, constata-se que a execução pelos estados tem sido inferior à disponibilização de recursos por parte da União, permitindo supor que os recursos aportados têm sido, até o momento, suficientes. Dessa forma, nenhum encaminhamento se faz necessário.

Achado 13: Os recursos tecnológicos necessários à implementação da política foram disponibilizados em quantidade suficiente, frente aos parâmetros estabelecidos.

202. O CNCA utiliza um ecossistema diversificado de plataformas e recursos tecnológicos. Os recursos tecnológicos utilizados pelo Compromisso Nacional Criança Alfabetizada incluem a plataforma Avamec para cursos, o sistema Simec para adesão e monitoramento, nos termos da Resolução MEC/PAR 5/2023, a plataforma criancaalfabetizada.caeddigital.net para avaliações, além de vídeos, jogos, e materiais lúdicos.

203. O Percorso Formativo de Alfabetização Inicial, disponível no Avamec e no canal do YouTube do MEC, oferece apoio contínuo aos professores, ampliando as oportunidades de formação e atualizando práticas pedagógicas. Esse conjunto de materiais permite que educadores se apropriem das diretrizes do programa e fortaleçam suas estratégias de ensino.

204. Para apoiar o trabalho pedagógico, são disponibilizados materiais didáticos e lúdicos, como fascículos, vídeos, animações, áudios e jogos interativos, que tornam o processo de alfabetização mais atrativo e engajador para as crianças. Esses recursos ampliam as possibilidades de mediação e enriquecem as práticas de sala de aula.

205. O avanço da aprendizagem é acompanhado pelo Indicador Criança Alfabetizada desde 2024, o qual foi desenvolvido pelo Inep, e é calculado com base nos resultados das avaliações da alfabetização, conduzidas pelos sistemas estaduais em organização complementar ao Sistema de Avaliação da

Educação Básica (Saeb). Esse instrumento possibilita avaliações regulares do desempenho das redes e subsidia ajustes na implementação da política.

206. A adesão e gestão das ações ocorrem por meio do Simec, plataforma oficial em que estados e municípios formalizam sua participação e acessam os recursos necessários. O sistema reúne dados, registra informações e apoia o acompanhamento das etapas de execução.

207. Além disso, o programa conta com apoio técnico contínuo, que inclui o uso de redes sociais, como WhatsApp e TikTok, e ferramentas de gestão para monitorar o andamento das ações. Esses canais complementam a comunicação institucional e fortalecem a interação com as redes de ensino.

208. Quanto à suficiência dos recursos tecnológicos disponibilizados pelo MEC para a execução do programa, observa-se que diversas ferramentas foram implementadas, embora ainda haja espaço para aprimoramentos. Entre os aspectos que demandam atenção, destaca-se a ausência de um sistema único de acompanhamento e monitoramento das formações continuadas realizadas pelos estados e municípios. Tal sistema permitiria maior rastreabilidade, consolidação e avaliação dos resultados das formações realizadas pelas redes.

209. Embora o desenvolvimento de um sistema dessa natureza seja considerado um objetivo almejado pelo MEC, as entrevistas realizadas indicaram que o investimento necessário seria elevado em relação aos benefícios esperados. Ademais, o Ministério, por seu representante na entrevista, disse entender que o ideal seria que os próprios estados e o Distrito Federal desenvolvessem seus sistemas de acompanhamento, como já ocorre em algumas unidades federativas com maior nível de maturidade. Isso se justifica pelo fato de que os estados são os responsáveis pela formação e certificação dos profissionais da alfabetização, devendo aqueles disponibilizarem ao MEC as informações necessárias, quando requisitadas.

210. Por fim, considerando que a criação de um sistema único de monitoramento representa um aprimoramento adicional e não uma necessidade essencial para o Ministério, especialmente diante da autonomia dos estados na condução de seus programas de formação, conclui-se que, no momento, não há necessidade de encaminhamentos específicos nesse sentido.

3.2. Alocação e Gestão de Recursos Orçamentários e Financeiros

211. Este subcapítulo examina os processos de planejamento e execução orçamentária e financeira que afetam a política pública, alinhando-se, com as adaptações necessárias, ao bloco de controle 'Alocação e Gestão de Recursos Orçamentários e Financeiros' do RC-PP (2020). A fiscalização foca na rastreabilidade e na avaliação da execução orçamentária e financeira, com o propósito de evidenciar a efetiva disponibilidade de recursos destinados ao financiamento da política pública, considerados o cenário fiscal e as alterações orçamentárias ao longo do exercício de 2025.

3.2.1. Rastreabilidade orçamentária da política pública

Achado 14: Não há um catálogo sob a gestão do Ministério, com identificação por política pública, dos Programas, Ações (orçamentária e não orçamentárias), Planos Orçamentários e Planos Internos

212. O Ministério da Educação (MEC) **não** possui um documento sob a denominação específica de 'Catálogo de Política Pública' sob a gestão do Ministério, com identificação por política pública, dos Programas, Ações (orçamentária e não orçamentárias), Planos Orçamentários e Planos Internos, a exemplo do Ministério da Justiça. Isso restou esclarecido na resposta parcial apresentada pelo MEC em atendimento ao Ofício de Requisição 001.333/2025-AudEducação (peça 25)

213. Entretanto, a política está plenamente identificada nas leis de orçamento, como no PPA 2024-2027 (Anexo VI), em conjunto com o Anexo VII do PLOA 2025, previsto no art. 4º da LDO 2025, na Lei Orçamentária 2025 (Anexo XX), bem como é rastreável nos Portal do Ministério da Educação; no Siop (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal); no Painel do Orçamento Federal; e no Siga Brasil (Senado Federal).

214. De fato, o MEC, em resposta à **questão 5.1.1** do questionário de autoavaliação – que indaga quais são os Programas, Ações Orçamentárias, Planos Orçamentários e Planos Internos ou Ações não Orçamentárias relacionados à política pública no PPA 2024-2027 e nos Orçamentos da União – o MEC apresentou um conjunto de informações que identificam o CNCA no PPA, seus objetivos específicos,

indicadores, entregas, informações básicas, e a identificação das ações orçamentárias na Lei Orçamentária Anual (LOA) – (peça 135, p. 55).

215. Isso também restou evidenciado na resposta parcial apresentada pelo MEC em atendimento a essa questão específica constante do Ofício 001.333/2025-AudEducação (peça 25).

216. Considerando que a adoção de um ‘Catálogo das Políticas Públicas’ pelo Ministério da Educação (MEC) se configura mais como uma boa prática do que como uma obrigação, e tendo em vista que a política pública em questão está plenamente rastreável, entende-se que não há necessidade de encaminhamento de proposições a esse respeito.

217. A política não possui **ações não orçamentárias**, pois ela não é financiada com benefício fiscal (não se aplica), conforme respondeu o MEC à questão 5.4.6 do questionário de autoavaliação (peça 135, p. 61 e 71).

218. Contudo, no que diz respeito ao Plano Interno (PI), verificou-se que algumas das ações orçamentárias da política não o possuem e quando o possuem, ele não é descrito dentro do Siop.

219. O Plano Interno é um instrumento de planejamento gerencial e de uso interno do próprio órgão ou entidade. Sua função é detalhar o Plano Orçamentário - PO para fins de acompanhamento mais específico. O Ministério da Educação regulamentou o uso do PI na Portaria MEC N° 3, de 10 de dezembro de 2021, em especial no art. 1º, parágrafos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º e 6.º e no art. 2.º, § 2.º, constituindo-se em uma boa prática daquele ministério (peça 135, pp. 72-77).

220. No caso do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), constatou-se que algumas ações da política não possuem Plano Interno (PI). Além disso, nas situações em que há PI, esses não estão claramente identificados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), no campo ‘Descrição do PI’.

221. Em resposta à diligência realizada junto ao MEC (peça 108, pp. 12-13), obteve-se a descrição dos PIs das ações orçamentárias do CNCA, que integram o Programa 5111 - Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade, conforme Quadro 3, integrante do Apêndice F - Apuração da Execução Orçamentária e Financeira do Ano-Base 2025 e Séries Históricas.

222. Restou esclarecido, conforme a Nota Técnica 6/2026/CHEFIA/GAB/SEB/SEB (peça 108, p. 12), que o Plano Interno (PI) é utilizado no momento do detalhamento orçamentário, ou seja, durante a execução orçamentária (empenho) no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Nesse contexto, foi explicado que sua visualização é possível apenas em relatórios que apresentam dados de execução orçamentária. Tal circunstância justificaria a ausência de PI em determinadas ações registradas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), especialmente naquelas em que não houve execução orçamentária correspondente.

223. A causa da não identificação da ação por meio de PI, no âmbito do Siop, deve-se, segundo o MEC, em resposta à ofício de requisição de informação 000.001/2026-TCU/AudEducação, constante da peça 108 (p. 5 e 12), a uma limitação técnica nos relatórios gerados pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), que nem sempre consolidam a totalidade desses atributos informacionais em suas saídas de dados.

224. Em decorrência dessa inconsistência sistêmica, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, protocolou, em julho de 2025, o chamado t_8349-GLPI junto ao Suporte Siop para solicitar a correção da funcionalidade, obtendo o posicionamento técnico constante da peça 108, p. 5, cuja parte final reproduz-se a seguir:

‘(...) O campo descrição do PI não é enviado e não é atualizado diariamente. Para obter a descrição do PI e outras informações exclusivas do Siafi não enviadas na integração diária, periodicamente realizamos um processo manual de carga via STA/Siafi em que conseguimos atualizar a maioria dessas descrições, mas não todas elas. Muito em breve, quando rodarmos novamente este processo, é possível que algumas dessas descrições que se encontram sem preenchimento (apenas com o código) sejam carregadas. Note que não se trata de um defeito do sistema que possamos ajustar, mas de uma limitação de disponibilização das informações de Plano Interno nos bancos de dados do Siop, já que esta é uma informação do Siafi. Caso a descrição do plano interno seja imprescindível para a análise em questão,

por favor avalie realizar a consulta por meio do Tesouro Gerencial. Att Central de Atendimento Siop' (grifos nossos).

225. Considerando que o MEC tem ciência da falta de descrição do PI no Siop e já adotou as providências cabíveis junto ao Suporte do sistema, conclui-se que não há encaminhamentos a serem realizados por este Tribunal.

Achado 15: As ações e planos orçamentários vinculados ao CNCA não apresentaram no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) informações essenciais para a adequada identificação e monitoramento regionalizado dos recursos.

226. A ausência de identificação dos campos 'localizador' e 'região' no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) constitui um outro problema relevante que merece destaque. Atualmente, todos os registros são classificados como 'Nacional', o que impossibilita a identificação do destino específico dos recursos transferidos para estados, Distrito Federal e municípios. Essa limitação compromete a rastreabilidade dos valores, dificultando o acompanhamento e a transparência na execução orçamentária.

227. Há uma base normativa sólida que prevê que tanto a LOA/Siop, sob o escopo da LDO e da Constituição, permita rastrear despesas por localização/região. O Siop, especialmente no módulo de acompanhamento físico-financeiro, operacionaliza essa rastreabilidade conforme a LDO-2025 e o Ofício SEI 231/2025.

228. De fato, a **LDO-2025** (Lei 15.080/2024), em seu art. 16, inciso IV, § 2º, ao regulamentar a execução orçamentária, exige a indicação da localização das despesas no nível mais detalhado possível. Essa exigência também foi reiterada na **LDO-2026**, aprovada pela Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025, em dispositivos análogos (art. 16, inciso IV, § 2º).

229. Na mesma direção, nos manuais do **Siop**, o módulo **Acompanhamento Físico-Financeiro** permite, explicitamente, o registro da execução das despesas por localizadores/região — conforme o Ofício Circular SEI 231/2025/MPO, de 24/11/2025 (peça 135, pp. 78-79), incorporado na captação de 2025: '(...) 5. Ademais, em cumprimento às determinações emanadas do Acórdão 562/2024-TCU-Plenário, o preenchimento do campo 'comentários sobre a regionalização' das ações orçamentárias com localizador de região Nacional será obrigatório.'. (grifos nossos).

230. Segundo a Nota Técnica 6/2026/CHEFIA/GAB/SEB/SEB (peça 108, p. 13), a causa da não identificação e/ou identificação dos campos 'localizador' e 'região', simplesmente como 'Nacional', no Siop, reside no fato de que como a execução do CNCA é implementada em regime de colaboração e dependente da adesão voluntária dos entes federados (estados e municípios), torna-se tecnicamente inviável prever a distribuição regionalizada das dotações antes da formalização dos instrumentos de repasse e da definição do universo de entes beneficiados.

231. Nesse sentido, a SEB/MEC explicou que a execução das ações do CNCA tem regionalização registrada no ato da execução orçamentária e seu acompanhamento é devidamente registrado no Siop, na aba de **acompanhamento orçamentário**.

232. Aceita-se em parte o argumento apresentado pelo MEC como causa da não identificação e/ou identificação dos campos 'localizador' e 'região' como 'Nacional'. Isto porque entende-se que ele procede apenas antes da execução orçamentária, uma vez que quando da realização do empenho, já houve a formalização dos termos de compromisso com os estados e os municípios que aderiram ao CNCA, não havendo, portanto, motivo para a não identificação no Siop dos entes e/ou regiões beneficiadas.

233. Quanto à regionalização registrada no Siop, mais especificamente na aba de acompanhamento orçamentário, constatou-se que os relatórios de acompanhamento da execução orçamentária do sistema identificam a região e o ente beneficiado para algumas ações. Contudo, essa identificação, quando ocorre, é realizada predominantemente de forma ampla por ação, sem detalhamento por ação/PO. Por exemplo, no caso da Ação 0509/FNDE, a identificação da região ou estado beneficiado é feita de maneira abrangente para a ação como um todo, sem especificar a Ação 0509/PO 0014 (Compromisso

Nacional Criança Alfabetizada) – (peça 135, pp. 80-118, peça 136, pp. 1-57; peça 137, pp. 1-58; e peça 138, pp. 1-3).

234. Como o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) é uma política de transferência de recursos para estados, Distrito Federal e municípios em todo o Brasil, com o objetivo principal de promover a alfabetização de todas as crianças até o final do 2º ano do ensino fundamental, além de recuperar as aprendizagens de alunos do 3º, 4º e 5º anos afetadas pela pandemia, destaca-se entre seus princípios a promoção da equidade educacional. Para tanto, **são considerados aspectos regionais**, socioeconômicos, étnico-raciais e de gênero. Nesse contexto, é de suma importância conhecer os destinos dos recursos alocados. Assim, a ausência de descrição adequada nos campos ‘localizador’ e ‘região’ compromete o conhecimento das localidades e regiões beneficiadas, podendo resultar na concentração de recursos em estados, municípios e regiões que menos necessitam.

235. Dessa forma, propõe-se, nos termos dos artigos 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, **dar ciência ao MEC**, que a descrição dos campos ‘localizador’ e ‘região’ como ‘Nacional’, no Siop, contraria o disposto no art.16, inciso IV, § 2º, das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2025 e 2026 (Leis 15.080/2024 e 15.321/2025), bem como do Ofício Circular SEI 231/2025/MPO, de 24/11/2025.

236. Os benefícios decorrentes desse encaminhamento resultarão no aperfeiçoamento da rastreabilidade orçamentária da política.

3.2.2. Gerenciamento de fatores orçamentários, financeiros e fiscais

Achado 16: A necessidade de financiamento da política pública foi parcialmente considerada durante o processo legislativo e de execução orçamentária durante o exercício.

237. Com relação ao exercício de 2025, a necessidade de financiamento da política pública foi **parcialmente** considerada durante o processo legislativo e de execução orçamentária.

238. O artigo 165 da CF/88 estipula que todas as despesas e receitas devem constar nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), reforçando a necessidade de previsão legal prévia para a execução das políticas públicas.

239. O artigo 167 da CF/88, inciso VI, veda o início de programas ou a assunção de obrigações sem a existência de prévia e específica dotação orçamentária, o que impede que uma política seja executada sem a necessária previsão de recursos.

240. A formulação e execução de políticas públicas no Brasil se submetem ao **ciclo orçamentário constitucional**. Primeiro, a política deve constar do Plano Plurianual (PPA), que fixa objetivos e metas para quatro anos e orienta a atuação governamental (CF/88, art. 165). Em seguida, precisa estar compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que seleciona prioridades e define parâmetros para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) — inclusive metas fiscais e avaliação de riscos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (art. 4º, §§ 1º e 3º). Na LOA, as despesas são fixadas e as receitas previstas; sem dotação específica, é vedado iniciar programas ou assumir obrigações (CF/88, art. 167, VI), aplicando-se os princípios de unidade, universalidade, exclusividade e legalidade orçamentária, consolidados na CF e na Lei 4.320/1964.

241. Contudo, previsão na LOA não basta: a execução depende da real disponibilidade de caixa e do cumprimento das regras fiscais da LRF. O art. 50 determina registro próprio da disponibilidade de caixa e a individualização de recursos vinculados, assegurando que a contabilidade evidencie a capacidade financeira real de execução das despesas; também exige o registro por competência com apuração complementar pelo regime de caixa. Já o art. 42 protege o final de mandato ao proibir a assunção de despesas sem ‘suficiente disponibilidade de caixa’ para pagamento, evitando que compromissos sejam empurrados sem cobertura financeira para o exercício seguinte. Assim, a sequência normativa é clara: planejar no PPA, priorizar na LDO, dotar na LOA, e só executar se houver caixa e respeito aos limites fiscais definidos pela LRF, sob controle e transparência dos órgãos de fiscalização.

242. Verificou-se que, durante o processo legislativo, o valor inicialmente proposto pelo MEC no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para a política pública, na ordem de **R\$ 760.436.975,00** não foi acatado integralmente, visto que o Congresso Nacional aprovou autógrafo de **R\$ 746.614.550,00**, implicando numa redução de **R\$ 13.822.425,00, equivalente a 1,8177%**.

243. Segundo a SEB/MEC, em resposta à diligência deste Tribunal (peça 108, pp. 14/15), a redução dos valores previstos para o CNCA no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025 decorreu de decisões do Poder Legislativo durante a tramitação orçamentária. A Secretaria esclareceu que a alteração dos valores originalmente propostos foi resultado das escolhas orçamentárias feitas pelo Parlamento, no exercício de sua autonomia constitucional, que permite modificar os valores inicialmente propostos. Assim, não caberia à SEB/MEC avaliar ou justificar as razões específicas pelas quais o Congresso Nacional optou pela redução da dotação prevista para o exercício de 2025, uma vez que tais ajustes são prerrogativas do Poder Legislativo.

244. Adicionalmente, durante a execução orçamentária, o valor sancionado sofreu ajustes legais, como anulações de dotação, e outros, reduzindo o limite legal de gastos para R\$ 557.101.151,00. Isso representou uma redução de **R\$ 189.513.399,00, ou 25,38% em relação à dotação inicial.**

Quadro 12 – Resumo das Dotações Orçamentárias do CNCA em 2025 (PLOA, Autógrafo, LOA e Atualizações)

<i>PLOA (Projeto de Lei Orçamentária)</i>	<i>Ano</i>	<i>Autógrafo</i>	<i>Dotação Inicial (Lei Orçamentária Anual)</i>	<i>Dotação Atualizada (LOA + Crédito-Reduções)</i>
760.436.975,00	2025	746.614.550,00	746.614.550,00	557.101.151,00

Fonte: Siop (extração em 8/1/2026)

245. Ao analisar o financiamento da política pública com maior detalhamento, por meio das ações orçamentárias, constata-se que as alterações ocorreram conforme descrito nos Quadros 5, 6 e 7 do Apêndice F - Execução Orçamentária e Financeira do CNCA do Ano-Base 2025 e Séries Históricas

246. Essas alterações evidenciam que o planejamento orçamentário da política pública foi de certo modo impactado, comprometendo a sua implementação conforme previsto originalmente.

247. Em diligência realizada junto ao MEC (peça 108, p. 15), verificou-se que essas alterações têm como **causa** o processo de gestão orçamentária realizado ao longo do exercício, a partir do acompanhamento da execução do programa.

248. A SEB/MEC explicou que, ao longo de 2025, realizou o monitoramento contínuo das despesas no âmbito dos entes federados beneficiários, observando os valores empenhados em exercícios anteriores que ainda não haviam sido executados ou liquidados pelos entes, o ritmo de execução física e financeira menor que o previsto, especialmente em ações dependentes de adesão, elaboração de planos e comprovações documentais e o acúmulo de saldos orçamentários não utilizados, decorrentes de atrasos dos entes na solicitação de desembolso, na comprovação das etapas executadas ou na finalização de processos licitatórios.

249. Diante desse cenário, a SEB/MEC verificou que parte dos recursos inicialmente programados para 2025 não seria demandada imediatamente, dado o volume de recursos já empenhados e ainda em fase de execução por parte dos estados e municípios. Esses fatores explicam a diminuição da dotação atualizada do CNCA em 2025, 'que decorreu não de cortes diretos ao programa, mas sim de uma adequação técnica da programação orçamentária ao ritmo efetivo de execução pelos entes federados'.

250. Com efeito, o art. 167, VI, da Constituição Federal/88 admite que a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos poderá ser admitida desde que haja prévia autorização legislativa.

251. No caso em análise, a autorização legislativa está contida na Lei Orçamentária Anual (LOA) referente ao exercício de 2025, Lei 15.121, de 10/4/2025. Nessa lei, o art. 4º, § 3º, incisos I a VII, autoriza expressamente o remanejamento das dotações orçamentárias, como mecanismos de ajuste dentro das programações previstas na Lei. Ou seja, possibilita que determinada ação ou conjunto de despesas seja alterado, respeitando limites e finalidades estabelecidos no texto da lei.

252. Entretanto, no que se refere às reduções observadas nos orçamentos do CNCA entre o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e a Dotação Atualizada (LOA + Créditos) para os exercícios de 2025, a SEB/MEC esclareceu que a assistência financeira da União é executada com base nas dotações

consignadas anualmente ao Ministério da Educação, observando-se a disponibilidade orçamentária, bem como os limites estabelecidos na legislação orçamentária e financeira vigente. E, nesse contexto, cabe-lhe realizar o acompanhamento contínuo da execução dos programas sob sua responsabilidade e promover o adequado gerenciamento dos recursos, de forma a assegurar o cumprimento das metas estabelecidas, mesmo diante de eventuais ajustes orçamentários.

253. Em acréscimo, quanto ao impacto dessas reduções na execução e no alcance das metas da política, informou que não houve prejuízo ao desempenho das ações planejadas. As metas estabelecidas para o exercício foram integralmente cumpridas, uma vez que o planejamento interno e a gestão eficiente dos recursos permitiram a continuidade das ações previstas, sem comprometer os resultados pactuados.

254. Em razão do achado identificado, não se propõe qualquer tipo de encaminhamento ao Ministério da Educação (MEC) ou a outro órgão. Isso se deve ao fato de que o processo legislativo e os ajustes realizados na fase de execução orçamentária configuram questões de natureza política e de discricionariedade administrativa, respectivamente, as quais extrapolam a competência deste Tribunal. Além disso, conforme assinalado pela própria SEB/MEC, não houve prejuízo para a política.

Achado 17: O controle físico-financeiro da política pública expressa com fidedignidade parcial a execução de suas ações governamentais e necessidade de financiamento ao longo do exercício.

255. Os Relatórios de Acompanhamento Físico-Financeiro do Orçamento do Siop, referente à política no exercício de 2025 (peça 135, pp. 80-118, peça 136, pp. 1-57; peça 137, pp. 1-58; e peça 138, pp. 1-3), não refletem com precisão a necessidade de financiamento da política ao longo do exercício. Além disso, a fidedignidade da execução varia entre as ações, conforme análise detalhada realizada para cada ação orçamentária, apresentada no Apêndice G - Análise do Controle físico-financeiro da política - CNCA.

256. Nessa análise foram utilizados os seguintes referenciais Siop: (i) Orientador/Manuais do Acompanhamento Físico-Financeiro do Orçamento — definições de dotação, reprogramação, metas, finalidade do módulo e uso da 'Análise'; (ii) Manual Técnico do Submódulo Acompanhamento Físico-Financeiro (captação, reprogramações, pendências e tramitação); e (iii) Relatório de Acompanhamento Detalhado da Execução — onde constam as fórmulas dos indicadores **EFLOA**, **EFREP**, **ECLOA**, **ECREP** utilizadas na interpretação realizada (SIOPDoc – Ambiente de Documentação Online - acompanhamento_orcamentario:acompanhamento_orcamentario [Manuais do Siop]).

257. O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) reflete com precisão a execução contábil-orçamentária e o cumprimento de metas, desde que o planejamento, incluindo metas e reprogramações, esteja devidamente parametrizado e atualizado. Tal situação foi observada, em especial, nas Bolsas CNCA (**Ação 0000**) e na **Ação 20RJ**, sendo que esta última registrou corretamente a ausência de execução em razão da dotação zerada.

258. Porém, o 'controle físico-financeiro' não expressa, por si só, a necessidade de financiamento da política ao longo do exercício — e perde fidedignidade onde metas físicas foram subestimadas ('g' e/ou 'h' muito baixos) e/ou o reprogramado financeiro não foi atualizado, distorcendo os indicadores de eficiência e eficácia (casos: 0509/FNDE, 0509/Adm. Direta MEC, 0515/PDDE). Nesses cenários, as próprias fórmulas do relatório amplificam ou tornam inválidos os indicadores, conforme descrito nos manuais e nas colunas do relatório oficial

259. Segue, abaixo, uma análise sintética por ação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) para o exercício de 2025, elaborada com base nas avaliações detalhadas realizadas no Apêndice G:

1) **Ação 0000/FNDE – Concessão de Bolsas de Apoio ao CNCA – Unidade de Medida: 'Bolsa concedida':**

a) **Achados:** Meta LOA+Créditos (g) alinhada ao Reprogramado físico (h); realizado > 100% com custo unitário real (e/i) menor que o custo unitário LOA (b/g) → EFLOA/EFREP > 100%; liquidação/pagamento consistentes. Fórmulas e colunas derivam do relatório oficial. **Em resumo: a ação gastou bem, entregou mais do que o planejado e ainda teve custo unitário menor que o previsto.**

b) **Fidedignidade:** Alta para retratar execução (o que foi feito e o que foi liquidado/pago). Pelo fato de 'g', 'h' e 'c' estarem bem parametrizados e justificados pelo próprio desempenho, o conjunto permite leituras mais confiáveis sobre suficiência de recursos no ano (ainda que, por natureza, o SIOP não meça impacto/necessidade social). Para decisões mais finas, complementa-se com evidências externas (Orientador).

c) **Conclui-se:** os números são sólidos para avaliar a execução financeira, mas decisões de política pública ainda precisam de outras fontes além do Siop.

2) Ação 0509/Administração Direta/MEC – Apoio ao Desenvolvimento na Educação Básica - Unidade de Medida: 'Iniciativa apoiada':

a) **Achados:** $g = 1, h = 1$ e $i = 31 \rightarrow ECLOA/ECREP \sim 3.100\%$; $EFLOA/EFREP$ 'superlativos' em razão do g e h serem simbólicos (custo LOA e reprogramado divididos por apenas 1 iniciativa) enquanto o custo real se dilui em 31 entregas (e/i). As fórmulas do relatório explicam esse 'efeito denominador'.

b) **Fidedignidade:** Baixa para inferir necessidade de financiamento, com meta simbólica e reprogramada físico não revisto; metas/reprogramados subestimados distorcem $EC = \text{Eficácia}$ (Indicadores ECLOA e ECREP) e $EF = \text{Eficiência}$ (Indicadores EFLOA e EFREP). O manual orienta reprogramar metas e limites quando a capacidade de execução muda, para manter a acurácia do retrato.

3) Ação 0509/FNDE – Apoio ao Desenvolvimento na Educação Básica - Unidade de Medida: 'Iniciativa apoiada':

a) **Achados:** fisicamente o $ECLOA = 100\%$ confirma o cumprimento da meta oficial; $ECRESP > 100\%$ sinaliza superação do reprogramado. Financeiramente, **b** foi reduzido e **e/b** ficou baixo ($\approx 24\%$), enquanto $c > b$ — evidência de **planejamento financeiro descolado e/ou defasagem de liquidação**. O relatório, pelas fórmulas, tende a exibir indicadores de eficiência elevados ($EFLOA$ e $EFREP$) quando e/i (custo real unit.) é baixo e $i \approx g$ (**i é equivalente a g**). Assim, os percentuais muito altos não significam desempenho extraordinário; são apenas consequência de metas físicas subestimadas.

b) **Fidedignidade:** Baixa para orientar financiamento, pois $c > b$ (reprogramado maior que a dotação vigente) e liquidação baixa tornam o 'controle' pouco fidedigno para inferir suficiência de recursos; manuais pedem **reprogramar c e h e justificar** (bloqueios, cronogramas, Restos a Pagar) para manter a acurácia do retrato. **Reprogramação física e financeira tempestiva** é a recomendação do manual.

c) **Conclusão:** como a meta não refletia o que realmente seria feito, os indicadores ficaram inflados e não serviram para avaliar se os recursos foram adequados.

4) Ação 0515/FNDE – Programa Dinheiro Direto na Escola - Criança Alfabetizada/ Unidade de Medida: 'Escola apoiada':

a) **Achados:** $g = h = 2.736; i = 15.069$ ($\sim 551\%$); liquidação $\sim 86\%$; reprogramado financeiro $c = 0 \rightarrow EFREP$ inválido (indefinição), e $EFLOA$ alto por custo real muito abaixo do unitário LOA. O relatório **descreve bem** o que ocorreu — **superprodução física** ($i \gg g$) e **execução financeira alta** ($e/b \approx 86\%$), com $EFLOA$ elevado por custo real/unitário menor que o custo LOA/unitário, algo esperado pelas fórmulas. Do que se conclui que houve entrega muito acima da meta, execução financeira forte e indicadores inflados porque a meta física era baixa e o custo real se diluiu em um volume muito maior de escolas.

b) **Fidedignidade: Média/baixa** — execução financeira bem refletida, mas meta (g) subestimada e $c=0$ (reprogramado financeiro não informado/não atualizado) limitam a utilidade dos indicadores para balizar necessidade de financiamento e torna $EFREP$ inaplicável e, junto com g e h subestimados face a i, distorce os índices de eficiência e eficácia como proxies de suficiência de recursos. O Orientador recomenda ajustar metas e reprogramar quando houver mudanças relevantes. Logo os números financeiros são corretos, mas a meta mal calibrada e a ausência de reprogramação financeira reduzem a utilidade dos indicadores para avaliar necessidade de recursos.

5) Ação 20RJ/ Administração Direta/MEC – Apoio à formação de profissionais no âmbito do CNCA – Unidade de Medida: 'Projeto apoiado':

a) **Achados:** $b=c=e=0$; $i=0 \rightarrow ECLOA = 0\%$ (não cumprimento da meta oficial) e **EFLOA/EFREP/ECREP inexistentes** por indeterminação das fórmulas com $i=0$ e/ou $h=0$. O relatório oficial prevê exatamente esses cálculos e a exibição de indicadores não aplicáveis nessa situação. Resumindo-se, não houve execução física nem financeira, e por isso quase nenhum indicador pode ser calculado — o sistema apenas registra que nada foi feito.

b) **Fidedignidade: Alta** para registrar não execução por falta de dotação (não houve entrega), e a decisão de reprogramar para 0, como orienta o manual (uso do reprogramado para refletir inviabilidade). Contudo, não é suficiente para inferir a necessidade de financiamento sem evidências externas. Consequentemente, os dados retratam bem que não houve execução, mas não permitem concluir se os recursos eram necessários ou insuficientes.

260. As causas desse achado podem ser identificadas a seguir:

1) **Metas físicas subestimadas (g) e/ou reprogramadas (h) em patamar simbólico:**

a) O que aconteceu: metas '1' para 'iniciativa apoiada' (0509/Adm. Direta MEC) e metas muito aquém da capacidade real (0515). Isso fez **ECLOA = i/g** e **ECREP = i/h** explodirem para centenas ou milhares de %, e **EFLOA = $(b/g) / (e/i)$** ficar artificialmente elevado, pois **b/g** (custo unitário LOA) fica irreal quando ' $g = 1$ '. Traduzindo: as metas simbólicas deturparam os indicadores, produzindo eficácia e eficiência 'superlativas' que não refletem o desempenho real.

b) O que o Siop prevê: quando o planejamento muda ou as condições se mostram diferentes, as metas devem ser reprogramadas para refletir a capacidade/escala real de entrega; isso está no Orientador e no Manual Técnico do Submódulo (captação, verificação de pendências, reprogramação).

c) Correção: **calibrar metas (g) e reprogramar (h) tempestivamente**, evitando metas simbólicas e alinhando a unidade de medida à escala de entrega.

2) **Reprogramado financeiro (c) não atualizado/informado como zero:**

a) O que aconteceu: em 0515, $c = 0$ apesar de dotação reforçada e alta execução, tornando **EFREP = $(c/h) / (e/i)$ inaplicável** (ou distorcido). Ou seja, informar o reprogramado financeiro como zero criou uma distorção que impede medir a eficiência com base no reprogramado.

b) O que o Siop prevê: reprogramar valores financeiros quando bloqueios, créditos ou redefinições de limites alteram a capacidade de empenhar e liquidar (o reprogramado é 'o limite de empenho projetado').

c) Correção: manter o reprogramado financeiro (c) consistente com o limite efetivo utilizado; o próprio manual detalha a captação e a validação para evitar essa pendência.

3) **Unidade de medida inadequada ou ambígua:**

a) O que aconteceu: a unidade 'iniciativa apoiada' (0509) não refletiu a escala real (ex.: vários apoios contados sob 1 meta), inflando eficácia e eficiência.

b) O que o Siop prevê: o Orientador destaca que o acompanhamento serve para avaliar o alcance de metas de bens/serviços definidos no PLOA e reprogramados ao longo do exercício; quando a definição do produto/unidade não captura a entrega, os indicadores perdem poder informativo.

c) Correção: revisar a definição do produto/unidade (ex.: desagregar por tipo de iniciativa, rede ou modalidade) e ajustar metas e reprogramado em conformidade.

4) **Descompasso entre cronograma físico e financeiro (atesto/liquidação vs. produção):**

a) O que aconteceu: em algumas ações (0509/FNDE), **i** (realizado) avançou rápido enquanto **e** (liquidado) ficou defasado (ou vice-versa). Isso altera **e/i** (custo real unitário) e, por consequência, **EFLOA** e **EFREP**. Assim, quando o físico e o financeiros não andam juntos, o custo unitário e os indicadores de eficiência ficam temporariamente distorcidos.

b) O que o Siop prevê: registrar **análises/justificativas** para explicar por que o realizado físico diverge do financeiro (ex.: atesto pendente, entrega concluída com pagamento no exercício seguinte, RAP). O Orientador destaca a função da análise para **explicitar razões de divergência**.

c) Correção: sincronizar cronogramas de **atesto/liquidação, alinhando físico e financeiro**, ou, quando não for possível, justificar e registrar o cronograma de liquidação/RAP.

261. Um relatório físico-financeiro não fidedigno no Siop distorce a tomada de decisão (reforços/realoções e cortes passam a se basear em metas e reprogramações mal parametrizadas), gera **pendências e retrabalho** na captação (alertas, validações e risco de perder a janela de formalização), **enviesa o monitoramento do PPA** e a avaliação da política (indicadores de eficácia/eficiência inflados ou inválidos por metas simbólicas e reprogramados desatualizados), **fragiliza a prestação de contas e a transparência** (maior exposição a questionamentos e necessidade de justificativas adicionais), e **arrasta problemas para o exercício seguinte** (atrasos na liquidação/pagamento e crescimento de RAP – Restos a Pagar), pois o relatório e seus indicadores (ECLOA, ECREP, EFLOA, EFREP), calculados diretamente a partir das colunas b–i, são o insumo oficial para decisões, controle e prestação de contas — daí a importância de reprogramar e justificar tempestivamente conforme os manuais e o próprio layout do ‘Acompanhamento Detalhado da Execução’.

262. Diante do exposto, propõe-se, nos termos do artigos 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, **dar ciência ao MEC**, das seguintes inconsistências no Relatório de Acompanhamento Físico-Financeiro do Orçamento de 2025, com relação às ações orçamentárias que integram o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – CNCA, quais sejam, metas físicas subestimadas (g) e/ou reprogramada (h) em patamar simbólico; reprogramado financeiro (c) não atualizado ou informado como zero; unidade de medida inadequada ou ambígua; e descompasso entre cronograma físico e financeiro (atesto/liquidação vs. produção), o que pode reduzir a fidedignidade do controle físico-financeiro, em contradição ao disposto nos Manuais do Siop (1 - **Orientador do Acompanhamento Físico-Financeiro do Orçamento**, itens 3.4, 3.4.2, 4.1, 4.2, 4.3 e 7.2; 2- **Manual do Módulo do Acompanhamento Orçamentário**; e 3- **Manual Técnico do Submódulo Acompanhamento Físico-Financeiro**, itens 2, 3.2, 3.2.1, 3.5 e 3.7).

263. Os benefícios decorrentes desse encaminhamento contribuem para qualificar o acompanhamento físico-financeiro no Siop, fortalecem a qualidade das informações que subsidiam as decisões orçamentárias, ampliam a transparência e a prestação de contas, minimizam retrabalhos e pendências de captação (inconsistências ou lacunas no registro) e ajudam a prevenir efeitos negativos no exercício seguinte, como atrasos na liquidação de despesas e aumento de Restos a Pagar, alinhando o acompanhamento da política às boas práticas previstas nos manuais oficiais do Siop.

Achado 18: A política pública é alcançada por limitações orçamentárias, financeiras ou fiscais, mas elas não foram capazes de comprometer a sua implementação.

264. Em atendimento ao Ofício 6365/2026-TCU/Seproc (peça 113), que questionava se, no exercício de 2025, a política do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), com base nas ações orçamentárias/planos orçamentários a seguir especificados, enfrentou limitações orçamentárias, financeiras ou fiscais que tenham comprometido parcial ou integralmente sua execução, o MEC encaminhou o Ofício N° 78/2026/TCU/AECI/GM/GM-MEC (peça 133), que veio acompanhado do Ofício 115 e do Ofício 679.

265. No ofício 115/2026/GAB/SPO-MEC (peça 133, pp. 3-4), a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC (SPO/MEC) apresentou o percentual de limitação de empenho das despesas de RP2 no ano de 2025, conforme o respectivo Decreto de Programação Orçamentária e Financeira DPOF:

Quadro 13 – Limitação do empenho das despesas RP2 ao longo do exercício de 2025

	Até Maio	Até Julho	Até Setembro	Até Novembro	Até Dezembro
Decreto nº 12.416, de 21 de março de 2025	72%			39%	0%
Decreto nº 12.448, de 30 de abril de 2025	72%			39%	0%
Decreto nº 12.477, de 30 de maio de 2025		43%		14%	0%
Decreto nº 12.566, de 30 de julho de 2025			24%	14%	0%
Decreto nº 12.637, de 30 de setembro de 2025				14%	0%
Decreto nº 12.763, de 28 de novembro de 2025					0%

Fonte: Ofício 115/2026/GAB/SPO-MEC (peça 133, p. 3-4)

266. Do exposto nesse quadro, observa-se que, de acordo com o decreto, o valor do bloqueio foi mudando ao longo do ano. Assim com base nos dois primeiros decretos, até maio havia uma limitação de 72% da dotação anual de uma ação. Isto é, até maio, apenas 28% do valor da ação poderia ser empenhado. De junho a novembro o bloqueio caía para 39% e, partir de dezembro não havia nenhuma limitação (liberação total para o empenho). De acordo com o Decreto 12.477/2025, a limitação cai para 43% até julho, até novembro cai para 14% e até dezembro é 0%. Nesse sentido, houve a melhora da expectativa fiscal, pois o governo passa a permitir mais empenhos no meio do ano. Com base no Decreto 12.566/2025, até setembro a limitação caiu para 24%, até novembro foi reduzida para 14% e em dezembro houve a liberação total, o que demonstrou a continuidade do afrouxamento do contingenciamento, indicando maior confiança na arrecadação ou ajuste de despesas obrigatórias. E, por último o Decreto 12.637/2025 manteve em 14% o bloqueio até novembro e liberação total em dezembro, sendo que o Decreto 12.763/2025, editado no final de novembro, liberou tudo até dezembro.

267. Deste modo, conforme expresso pelo MEC no Ofício 679 (peça 133, pp. 6-7), no exercício de 2025, a execução da política do CNCA esteve sujeita às restrições orçamentárias gerais aplicáveis à Administração Pública Federal.

268. Nesse contexto, aquele ministério reconheceu que houve limitação de empenho em determinados períodos do exercício financeiros de 2025, entretanto, registrou que, no âmbito das atribuições da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), não houve impacto impeditivo ou que comprometesse a execução orçamentária do CNCA em decorrência dessas limitações.

269. Destacou que, ao longo de todo o exercício financeiro, a SEB atuou de forma articulada com as áreas técnicas, administrativas e orçamentárias do Ministério da Educação, adotando medidas de planejamento, priorização e tempestiva instrução dos processos, de modo a assegurar que as execuções ocorressem na medida da recomposição e da liberação dos limites de empenho.

270. De modo que o MEC assegurou que as eventuais limitações verificadas não inviabilizaram a implementação das ações do CNCA, tampouco comprometeram o alcance de seus objetivos estratégicos, tendo sido gerenciadas de forma a preservar a sua continuidade.

271. Diante do exposto, conclui-se que não há necessidade de encaminhamento ao MEC ou a qualquer outro órgão.

Achado 19: O orçamento destinado à política pública não é substancial e recorrentemente impactado por passivos contingentes ou outros riscos fiscais relevantes capazes de afetar a sua implementação (sentenças judiciais etc.)

272. O orçamento destinado à política pública não é impactado por passivos contingentes ou outros riscos fiscais relevantes capazes de afetar a sua implementação (sentenças judiciais etc.)

273. Os critérios sobre passivos contingentes e outros riscos estão previstos no Apêndice V - Papéis de trabalho do bloco de controle – alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros do Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), mais especificamente nas páginas 63 e 69.

274. No que tange à **análise da série histórica trienal do impacto orçamentário da judicialização da política pública (elemento 91 da despesa)**, referente ao período de vigência da política (2023 a 2025), com base na extração realizada no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) em 9/1/2026, não foi identificada a ocorrência desse tipo de despesa em nenhum dos exercícios analisados. Essa constatação abrange as ações orçamentárias e os respectivos planos orçamentários que compõem o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA).

275. Tal fato demonstra que não houve judicialização relacionada à referida política em nenhum dos exercícios mencionados. Assim, evidencia-se que a implementação da política pública não foi impactada por efeitos orçamentários e fiscais decorrentes de sentenças judiciais recorrentes.

276. Por se tratar de um achado positivo, não há necessidade de proposição de medidas junto ao Ministério da Educação (MEC).

Achado 20: Elevada proporção de despesas discricionárias gera riscos de descontinuidade da política por torná-la vulnerável a oscilações orçamentárias e políticas.

277. *A proporção de despesas discricionárias (RP2) no planejamento e execução da política pública afeta parcialmente a sua implementação.*
278. *As **Despesas Primárias Obrigatórias – Resultado Primário (RP) 1** são aquelas que o governo está legalmente obrigado a pagar em virtude de previsão em lei ou contrato. Exemplos incluem salários de servidores, aposentadorias, benefícios previdenciários e transferências constitucionais. Suas principais características são: vinculação às normas legais e independência de decisões políticas para sua execução.*
279. *Por outro lado, as Despesas Discricionárias do Executivo Federal – **Resultado Primário (RP) 2** são aquelas cuja execução depende de decisão do governo, respeitados os limites orçamentários. Exemplos incluem investimentos, manutenção de programas e custeio administrativo. Suas principais características são: flexibilidade, dependência de planejamento e disponibilidade de recursos, além de estarem sujeitas a contingenciamentos.*
280. *A Lei 15.080, de 30 de dezembro de 2024 (LDO 2025), que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025, dispõe em seu art. 7º, § 4.º, que os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por unidade orçamentária, com suas categorias de programação detalhadas no menor nível e dotações respectivas, especificando as esferas orçamentárias, os grupos de natureza de despesa - GND, **os identificadores de resultado primário - RP**, as modalidades de aplicação - MA, os identificadores de uso - IU e as fonte de recursos ou de financiamento.*
281. *Conforme disposto anteriormente, **no Anexo III, Seção I da LDO 2025**, constam as despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, que compõem as despesas primárias obrigatórias - Resultado Primário (RP1), destacando-se entre elas o Programa Dinheiro Direto na Escola (Lei 11.947, de 2009) – (inciso VIII).*
282. *Cabe informar que, no caso no CNCA, as únicas despesas primárias obrigatórias (RP 1) dizem respeito ao Programa Dinheiro Direto na Escola (Lei 11.947, de 2009), e o restante refere-se ao Resultado Primário 2 (Receitas Discricionárias).*
283. *Em relação ao exercício de 2025, foi apresentado no quadro 8, constante do Apêndice F, o desempenho das despesas obrigatórias (RP1) e discricionárias (RP2) tanto na etapa de planejamento quanto na execução da política pública.*
284. *Com base no mencionado quadro, observa-se que, desde o planejamento orçamentário (PLOA), as despesas discricionárias (RP2) concentraram a quase totalidade da despesa, com 97,81%, percentual que sofreu leve redução para 97,77% após o autógrafo do Congresso Nacional, enquanto as despesas primárias obrigatórias (RP1) passaram de 2,19% para 2,23%. Na fase de execução orçamentária, verificou-se redução relativa das despesas discricionárias, que corresponderam a 96,11% tanto na dotação atualizada quanto no valor empenhado, ao passo que as despesas primárias aumentaram para 3,89%, evidenciando, ainda, elevada aderência entre o valor empenhado e a dotação atualizada.*
285. *Paralelamente, cumpre informar que não foram previstas emendas parlamentares (**RP6, RP7 e RP8**), na fase de planejamento e/ou execução orçamentária no âmbito da política. Isso significa que a execução da política não dependeu da negociação política e da liberação dessas emendas, o que se ocorresse reduziria a autonomia do ministério para planejar e executar ações conforme sua estratégia.*
286. *No exercício de 2025, constatou-se que o CNCA apresentou alta dependência de recursos discricionários, os quais representaram aproximadamente 96% do total. Essa característica evidencia baixa rigidez orçamentária, indicando que **não há garantias legais robustas para assegurar a execução mínima da política**. Em outras palavras, eventuais bloqueios ou contingenciamentos podem resultar na paralisação ou na execução significativamente reduzida da política.*
287. *A elevada dependência de despesas discricionárias no financiamento do Compromisso decorre, principalmente, do desenho federativo e indutor da política, da ausência de institucionalização orçamentária compatível com seu caráter permanente, da inexistência de mecanismos legais geradores de despesas obrigatórias, do predomínio de ações temporárias financiadas por transferências voluntárias e contratos de apoio técnico, bem como da ainda incipiente consolidação de instâncias*

político-institucionais capazes de sustentar prioridade fiscal contínua à política. Essa situação **gera riscos de descontinuidade da política**, especialmente em períodos de restrição fiscal e mudanças de governo, além de comprometer a previsibilidade necessária para garantir uma execução regular e o alcance dos resultados esperados. Assim, **a elevada proporção de despesas discricionárias torna a política vulnerável a oscilações orçamentárias e políticas, dificultando a manutenção de sua implementação em longo prazo.**

288. No caso em tela, conforme já apurado no Achado 16 (parágrafos 242 e 244) deste relatório, houve um contingenciamento da política no exercício de 2025, em **R\$ 203.335.824,00** (R\$ 13.822.425,00, na fase do processo legislativo, acrescido de mais R\$ 189.513.399,00, na fase de execução orçamentária), uma vez que esse montante corresponde a **26,74%** do total que havia sido proposto pelo Poder Executivo em Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) – (203.335.824,00/760.436.975,00).

289. Entretanto, conforme já evidenciado naquele achado (peça 108, p. 15), verificou-se que essas alterações tiveram como **causa** decisões do parlamento (Congresso Nacional), no que se refere ao processo legislativo (redução de R\$ 13.822.425,00) e a decisões do próprio Poder Executivo, no tocante ao processo de gestão orçamentária realizado ao longo do exercício, a partir do acompanhamento da execução do programa (redução de R\$ 189.513.399,00).

290. Ademais, restou esclarecido naquele achado, com base nas informações fornecidas pelo MEC, que as reduções realizadas, no âmbito do processo legislativo e da execução orçamentária não impactaram a execução nem o alcance das metas da política, não havendo prejuízo ao desempenho das ações planejadas. Naquela ocasião, o MEC também afirmou que as metas estabelecidas para o exercício foram integralmente cumpridas, uma vez que o planejamento interno e a gestão eficiente dos recursos garantiram a continuidade das ações previstas, sem comprometer os resultados pactuados.

291. Em relação a esse achado, considera-se que o fato de uma política pública ser contínua não significa, necessariamente, que seus gastos devam se tornar obrigatórios. A criação ou ampliação desse tipo de despesa deve levar em conta não apenas os objetivos da política, mas também seus efeitos sobre o equilíbrio fiscal e a gestão do orçamento. Assim, é possível financiar políticas permanentes com despesas discricionárias — como ações de formação continuada, pagamento de bolsas, compra de materiais pedagógicos, desenvolvimento de tecnologias educacionais e apoio a iniciativas específicas — desde que essas ações sejam devidamente priorizadas no planejamento. No caso da educação, a Constituição Federal já garante uma aplicação mínima de recursos (art. 212), assegurando um nível básico de financiamento. Isso significa que o setor já possui um grau relevante de proteção orçamentária, o que limita, de forma justificada, a criação de novas despesas obrigatórias. Diante disso, entende-se que não se faz necessário nenhum tipo de encaminhamento para esse achado.

3.3. Implementação e Monitoramento Contínuo

292. Este subcapítulo analisa a fase operacional da política, correspondente ao bloco ‘Operação e Monitoramento’ do RC-PP (2020). A investigação concentra-se na efetiva execução das intervenções planejadas e na existência de mecanismos de acompanhamento contínuo do desempenho. São verificadas a produção de bens e serviços, a eficiência dos processos e a capacidade da gestão em identificar e corrigir desvios, assegurando que a operação se desenvolva conforme o planejado e produza os resultados esperados de forma tempestiva e com economicidade.

3.3.1. Monitoramento do desempenho da política pública

Achado 21: Não há um cronograma de publicação estabelecido com a periodicidade de medição de indicadores.

293. Constatou-se que o MEC possui estrutura de acompanhamento voltada à mensuração dos indicadores da política pública Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), evidenciada pela aferição de indicadores conforme as periodicidades associadas às bases de dados disponíveis, como o Censo Escolar e os resultados de avaliações nacionais e estaduais. Todavia, o Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA não apresenta, de forma sistematizada, o cronograma de medição, tampouco a periodicidade de apuração e de divulgação desses indicadores, bem como a de outros indicadores ali dispostos que não estão associados a nenhuma base externa (peça 110, p. 10, itens 4.16, 4.16.1 e 4.16.2).

294. De fato, a medição dos indicadores tem sido realizada com base nas periodicidades associadas às bases de dados disponíveis, como o Censo Escolar e os resultados de avaliações nacionais e estaduais. Especificamente, o Censo Escolar e as avaliações estaduais possuem periodicidade anual, enquanto as avaliações nacionais são realizadas a cada dois anos. Esses indicadores, inclusive, são publicados no painel de monitoramento do CNCA, disponível para consulta pública (Microsoft Power BI).

295. Entretanto, não foram encontrados cronogramas de publicação que definam a periodicidade de medição dos indicadores abaixo descritos, os quais não estão disponíveis no painel de monitoramento do CNCA:

Quadro 14 – Indicadores do CNCA sem Cronograma de Publicação com a Periodicidade de Medição

EIXOS	INDICADORES	FONTE
INDICADORES DE PRODUTO		
Governança e Gestão da Política de Alfabetização	Indicadores de participação na Renalfa	AVA-MEC
	Indicadores de formação de articuladores da Renalfa	
	Valores financeiros empenhados com ações de governança e gestão	Simec/Sigef
Formação de profissionais de educação e melhoria das práticas pedagógicas e de gestão escolar	N.º de ações de formação elaboradas pelos entes	Simec
	N.º de formações continuadas de professores realizadas	
	N.º de formações continuadas de gestores escolares realizadas	
	Valores financeiros empenhados com ações de formação	Simec/Sigef
Melhoria e qualificação da infraestrutura física e pedagógica	Número de livros literários distribuídos (PNLD-Literários)	Simec
	Indicadores de infraestrutura para construção de espaços de leitura demandados e distribuídos (PDDE)	
	Indicadores de infraestrutura demandados e executados	
	Indicadores de materiais pedagógicos suplementares demandados e distribuídos	
	Valores financeiros empenhados com ações de infraestrutura	Simec/Sigef

Fonte: Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA

296. O cronograma ideal para a medição e publicação dos indicadores da política pública Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) deveria ser, no mínimo, anual, com divulgação no painel de monitoramento do CNCA.

297. Um cronograma de publicação, definido de acordo com a periodicidade de medição dos indicadores da política pública, constitui um instrumento essencial para organizar e determinar, de forma sistemática, os momentos e os métodos pelos quais esses indicadores serão avaliados e divulgados. Além disso, estabelece os procedimentos e os períodos em que o monitoramento da política será realizado, assegurando maior eficiência e eficácia na gestão e na avaliação dos resultados.

298. Por analogia, pode-se adotar como referência o previsto no art. 4º, inciso II, alínea 'b', do Decreto 11.558, de 13 de junho de 2023, que regulamenta o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), atribuindo-lhe como competência aprovar o cronograma de avaliação. Em sequência, o artigo 9º do referido decreto estabelece no inciso I, alínea 'b', que caberá aos Comitês

elaborarem e submeterem à aprovação do Conselho a lista anual de políticas públicas a serem avaliadas, de acordo com os critérios estabelecidos e o **cronograma de avaliação**.

299. Nesse mesmo sentido, o Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027 apresenta orientações detalhadas sobre a definição, construção e uso de indicadores em políticas públicas; e destaca a importância da agenda de monitoramento, incluindo periodicidade e ciclos regulares para coleta de dados e análise.

300. O Guia Clear – Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (FGV CLEAR, 2025), por exemplo, constitui ferramenta técnica que cobre todo o ciclo da política, do diagnóstico à decisão, bem como indica práticas estruturadas para definir **cronogramas de monitoramento**, fluxos de coleta, análise e revisão dos indicadores.

301. Embora o Ministério da Educação (MEC) tenha indicado, em resposta à questão 6.2.2 do questionário de autoavaliação (Há um cronograma estabelecido de medição de indicadores e monitoramento da política?), que a política pública está 'Atendida em maior parte', com a apresentação do Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) e do 3º Relatório de Monitoramento do CNCA – Plano de Ações do Território Estadual (Pate) – 2023 como evidências, a análise dos documentos, especialmente do primeiro, revelou que não foi estabelecido um cronograma ou agendamento para a medição e publicação dos indicadores (exceto aqueles definidos pelo Inep).

302. Quanto aos monitoramentos realizados, a falta de um cronograma estabelecido não ocorre, pois, segundo informado pelo próprio MEC, a partir da definição dos temas que serão objeto dos relatórios de monitoramento, é estabelecido um cronograma anual que prevê a elaboração de um relatório anual de avaliação da implementação e três relatórios de monitoramento, de caráter quadrimestral, ao longo do exercício. No que tange aos boletins de monitoramento, aquele Ministério explicou que suas publicações não estão vinculadas a datas fixas, uma vez que se configuram como instrumentos de comunicação ágil e responsiva. Dessa forma, a publicação ocorre de forma orientada por eventos e marcos da implementação, conforme a evolução das ações e a disponibilidade de informações relevantes. Além disso todos os monitoramentos e avaliações são publicados no site do CNCA/MEC (peça 110, p. 11, itens 4.18, 4.18.1 e 4.18.2).

303. A causa para o achado identificado decorre do curto período destinado à gestão e implementação da política. Em menos de um ano, todo o processo de concepção, formulação e execução da política foi concluído, o que resultou na ausência de detalhes, como o mencionado, que deverão ser aprimorados com o passar dos anos. Essa causa, inclusive, é confirmada pelo próprio gestor que informou o seguinte em sua resposta ao citado ofício:

4.16.2. A não explicitação formal do cronograma no Plano de Monitoramento decorreu da necessidade inicial de priorização da estruturação dos arranjos de governança, dos instrumentos operacionais e dos mecanismos de acompanhamento. Nesse contexto, está previsto o aprimoramento do Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA, com a descrição de cada indicador e a formalização de um cronograma de medição, com vistas a conferir maior clareza, sistematização e transparência ao processo de monitoramento da política. (grifou-se)

304. Devido à ausência de um cronograma formalmente estabelecido para a publicação e medição periódica de indicadores, constata-se uma imprevisibilidade quanto ao momento e à frequência de execução dessas atividades. Tal lacuna compromete a capacidade de diagnóstico, dificulta a comunicação de resultados à sociedade e reduz a eficiência no monitoramento da política pública.

305. Observa-se que, em resposta à diligência deste Tribunal, o MEC informou que 'está previsto o aprimoramento do Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA, com a descrição de cada indicador e a formalização de um cronograma de medição, com vistas a conferir maior clareza, sistematização e transparência ao processo de monitoramento da política' (peça 110, item 4.16.2 – pp. 10-11).

306. Diante desse panorama, propõe-se, nos termos dos artigos 9.º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, **dar ciência ao MEC** de que a ausência do estabelecimento de um cronograma sistematizado com a periodicidade de medição e publicação de indicadores da política representa um movimento contrário à tendência estabelecida nos artigos 4º, II, b) e 9.º, I, b) do Decreto 11.558, de 13 de junho de

2023, bem como às orientações do Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027 e do Guia Clear – Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (FGV CLEAR, 2025).

307. Os benefícios decorrentes desse encaminhamento resultarão em uma maior publicidade e transparência, além do incremento da avaliação de implementação da política.

Achado 22: Há um monitoramento contínuo do desempenho da política pública.

308. O CNCA é uma política que recebe monitoramento contínuo sobre o seu desempenho.

309. Conforme conceitos trazidos no Guia Prático de Análise **Ex-Ante** de Política Pública da Casa Civil da Presidência da República, o monitoramento implica ‘o exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas. Trata-se de informação mais simples e imediata sobre a operação e os efeitos da política’ (BRASIL, 2018a, p. 163).

310. O MEC indicou, em resposta à questão 6.2.3 do questionário de autoavaliação (Há monitoramento contínuo do desempenho da política pública?), que a política pública foi ‘atendida totalmente’, com a apresentação do Boletim Compromisso – Edição 37 – 26/09/2025; do 3º Relatório de Monitoramento do CNCA – Plano de Ações do Território Estadual (PATE) – 2023; e do Painel de Monitoramento do CNCA, como evidências.

311. De acordo com o Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, o acompanhamento da implementação do programa foi estruturado a partir de um conjunto integrado de instrumentos, com o objetivo de atender às demandas dos gestores por informações tempestivas e relevantes, incluindo um painel de monitoramento em **Business Intelligence**, que permite a visualização de dados, gráficos e mapas sobre a execução do programa, relatórios de monitoramento baseados em estudos e análises de dados, e boletins de monitoramento com informações sucintas e atualizadas, voltadas a subsidiar a tomada de decisão e as ações de comunicação do programa (BRASIL, 2023, pp. 28-30).

312. Com efeito, o CNCA possui um **painel de monitoramento** que apresenta dados sobre a Adesão ao Compromisso – Boletim Informativo. Escolas/Matrículas, Infraestrutura das escolas, SAEB, Eixo Gestão e Governança e Selo Nacional (*Microsoft Power BI*). Até o momento foram apresentados 3 (três) Relatórios de Monitoramento (Relatório 1, julho de 2023 – Resultados do levantamento sobre os Sistemas Estaduais de Avaliação da Educação Básica – 2023); Relatório 2, agosto de 2023 – Diagnóstico sobre políticas e ações voltadas à alfabetização no âmbito dos entes federados – 2023; e Relatório 3, novembro de 2023 – Plano de Ações do Território Estadual (PATE) – 2023. Também foram produzidos 47 Boletins de Monitoramento até janeiro de 2026.

313. Sobre a forma de escolha dos temas dos relatórios de monitoramento, em atendimento ao Ofício 001.33/2025-AudEducação (peça 110, p. 11, item 4.17.1), o MEC informou que a definição ocorre no planejamento anual conduzido pela CGMA, em articulação com as coordenações das ações finalísticas da política. Esse processo considera as prioridades, os principais riscos e desafios de implementação, as demandas de gestão e governança e a disponibilidade de dados.

314. Naquela oportunidade (peça 110, p. 11, item 4.18.1 e 4.18.2) aduziu que, quanto aos relatórios e boletins de monitoramento, a partir da definição dos temas, é estabelecido um cronograma anual que prevê a elaboração de um relatório anual de avaliação da implementação e três relatórios de monitoramento, de caráter quadrimestral, ao longo do exercício.

315. Destacou, ainda, que as publicações dos boletins não seguem datas fixas, pois são concebidos como instrumentos de comunicação ágil e responsiva. Assim, esclareceu que a publicação ocorre de forma orientada por eventos e marcos da implementação, acompanhando a evolução das ações e a disponibilidade de informações relevantes.

316. Com base nos elementos apresentados, verifica-se a adequação da informação prestada pelo MEC. Por se tratar de um achado positivo, não se faz necessário o encaminhamento de proposições ao referido Ministério.

Achado 23: O órgão não analisa o impacto fiscal decorrente das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas e encaminha o resultado desta análise ao Ministério do Planejamento e

Orçamento (Processo Negociado de Revisão de Gasto com registro no Anexo de Metas Fiscais). (não se aplica).

317. O MEC não procedeu a um processo negociado de Revisão de Gastos do CNCA com registro no Anexo de Metas fiscais.

318. A parte C3 – Medidas de Recomposição das Receitas e Revisão de Gastos do Anexo IV – Metas Fiscais da LDO 2025 (Lei 15.080/2024) detalha estratégias para alcançar a meta de resultado primário de 2025, atuando em duas frentes: - Recomposição de receitas (aumento ou preservação da arrecadação); e - Revisão de gastos (melhoria da qualidade e eficiência do gasto público).

319. Dessa forma, a LDO 2025, na parte C3 (Anexo IV), introduz mecanismos para revisão de gastos e avaliação de políticas públicas como instrumentos para melhorar a qualidade do gasto e criar espaço fiscal.

320. Isto significa que programas como o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada podem ser objeto de avaliação de efetividade e custo-efetividade, e seus resultados podem influenciar decisões de realocação de recursos ou ajustes no orçamento.

321. Para tanto, o Decreto 11.398/2023 define a revisão periódica como competência do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e a Portaria GM/MPO 253/2023 cria Grupo de Trabalho para propor metodologia e identificar programas para revisão. Essa base legal é integrada com a avaliação de políticas públicas: Avaliações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP (Decreto 11.558/2023) que alimentam revisões, permitindo melhor alocação e redução do incrementalismo orçamentário.

322. A política CNCA está sujeita ao ciclo de avaliação previsto pelo Decreto 11.558/2023, que orienta o CMAP a analisar eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. Os resultados dessas avaliações podem gerar recomendações para ajustes orçamentários, visando melhorar a qualidade do gasto.

323. Conforme a LDO 2025 (Parte C3 do Anexo IV), essas recomendações não ficam apenas no plano técnico:

- a) O MEC deve analisar o impacto fiscal das mudanças sugeridas (por exemplo, ampliação de ações, redução de ineficiências ou realocação de recursos).
- b) Essa análise é negociada com o MPO no âmbito do Processo de Revisão de Gastos, que busca identificar economias potenciais e garantir sustentabilidade fiscal.
- c) O resultado dessa negociação é registrado no Anexo de Metas Fiscais, conectando diretamente a avaliação da política à estratégia fiscal do governo.

Quadro 15 - Fluxo do Processo: Avaliação → MEC → MPO → Anexo de Metas Fiscais



Fonte: elaboração por meio de I.A.

324. Assim, a alfabetização infantil não é apenas uma prioridade educacional, mas também parte da lógica de orçamento por desempenho, onde cada real investido deve demonstrar impacto mensurável e alinhamento com metas fiscais.

325. O MEC, em resposta à questão 5.4.1 do questionário (“O órgão analisa o impacto fiscal decorrente das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas e encaminha o resultado desta análise ao Ministério do Planejamento e Orçamento?”), afirmou que houve o atendimento em menor parte.

326. Na verdade, apesar dessa resposta, não houve um achado, uma vez que o CNCA ainda não foi objeto de avaliação pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP (Decreto 11.558/2023).

327. Seguem abaixo as políticas públicas da área da educação que já foram objeto de monitoramento e avaliação pelo CMAP (Educação — Ministério do Planejamento e Orçamento. Acesso em: 18/12/2025): Educação — Ministério do Planejamento e Orçamento

Quadro 16 - Avaliações consolidadas na área da Educação

Subsídios	Gastos Diretos
Programa Universidade para Todos - Prouni	Exames e Avaliações da Educação Básica
Dedução de despesas com Educação no IRPF	Rede Federal de Universidades (RUF)
Programa de Financiamento Estudantil (Fies)	Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT)
Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social na área de Educação (Cebas-Educação)	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae)

Fonte: sítio do Ministério do Planejamento e Orçamento > Assuntos > Avaliação de Políticas Públicas > Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP > Políticas Avaliadas > Avaliações consolidadas por Área > Educação

328. Diante desse quadro, revela-se que essa situação, na verdade, **não se aplica ao CNCA**, uma vez que essa política ainda não foi avaliada pelo CMAP.

329. Desde modo, não cabe o encaminhamento de proposição ao Ministério de Educação.

Achado 24: O órgão responsável pela política pública não utiliza questionário ou ferramenta de avaliação padronizada no âmbito do Poder Executivo federal (Plataforma MAPP/SMA), mas dispõe de unidade própria especializada em monitoramento e avaliação.

330. O MEC não utilizou questionário ou ferramenta de avaliação padronizada no âmbito do Poder Executivo federal (Plataforma MAPP/SMA), até mesmo porque muitos gestores ainda a desconhecem, pois foi lançada recentemente, em 21/10/2025. Entretanto, o Ministério possui uma unidade própria especializada em monitoramento e avaliação, a Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica (Dimam/SEB/MEC).

331. A Metodologia de Avaliação Padronizada de Políticas Públicas (MAPP) é uma nova ferramenta de avaliação. Trata-se de metodologia de natureza simplificada e padronizada com a finalidade de permitir a comparabilidade entre as políticas públicas e a construção de uma cultura de monitoramento e avaliação compartilhada.

332. Ela pode ser aplicada já na fase de concepção da política, em sua versão **ex-ante** e atualizada continuamente ao longo de sua implementação em sua versão **ex-post**. A MAPP funciona como um **check list** de perguntas e respostas controladas, o que permite avaliar o nível de maturidade das práticas de monitoramento e avaliação de sua política pública.

333. A ferramenta avalia a política em 4 dimensões principais: relevância, efetividade, eficiência e sustentabilidade:

a) Relevância: verifica se o diagnóstico e o desenho da política estão bem fundamentados;

b) Efetividade: verifica se os resultados são alcançados;

c) Eficiência: verifica se os recursos são usados racionalmente;

d) Sustentabilidade: diz respeito ao compromisso da política com as mudanças climáticas ou com a redução das desigualdades sociais.

334. Como a MAPP foi lançada recentemente, em 21/10/2025, ela ainda não chegou a ser utilizada pelo MEC para fazer a avaliação do CNCA, visto que as duas avaliações já realizadas foram concluídas em março/2024 e novembro/2025.

335. A MAPP foi instituída pela Portaria GM/MPO 373, de 17/10/2025, com as seguintes finalidades:

I - ampliar a escala de avaliação de políticas públicas no governo federal;

II - aumentar a padronização das avaliações de políticas públicas, reduzindo discricionariedade e permitindo maior comparabilidade entre as políticas avaliadas;

III - estimular a prática da autoavaliação de políticas públicas, tanto *ex ante* quanto *ex post*, por seus gestores; e

IV - disseminar o uso de evidências que contribuam para o aprimoramento de políticas públicas.

336. De acordo com o artigo 4º da referida portaria, a utilização da MAPP é voluntária, sendo facultado seu uso por qualquer cidadão.

337. Em resposta à **questão 5.4.4 do questionário de autoavaliação** — que indaga se o órgão responsável pela política pública utiliza questionário ou a ferramenta padronizada de avaliação no âmbito do Poder Executivo Federal ou dispõe de unidade própria especializada em monitoramento e avaliação — o MEC informou que a política foi atendida em sua maior parte. Como evidências, apresentou o Plano de Monitoramento e Avaliação 2023 e a 1ª Avaliação do CNCA – Avaliação de Implementação/2023, realizada em março de 2024.

338. Posteriormente, em atendimento à pergunta constante do Ofício de 001.33/2025-AudEducação (peça 110, p. 11, item 4.20), que questionou ao MEC sobre a possibilidade de uso da Plataforma MAPP/SMA na próxima avaliação da política, o referido Ministério informou que ‘não há previsão de uso da ferramenta desenvolvida pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Planejamento e Orçamento, a Metodologia de Avaliação Padronizada de Políticas Públicas (MAPP)’.

339. Considera-se este um achado positivo, visto que o MEC conta com uma unidade própria para realização de monitoramentos e avaliações da política e que a utilização da MAPP é voluntária, bem como sua divulgação é recente e por isso não houve tempo hábil para sua utilização.

Achado 25: Nos últimos três anos, a política pública foi parcialmente avaliada pelo órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal quanto ao cumprimento das metas previstas no PPA, à execução dos programas de governo e aos resultados no que tange à eficácia, e à eficiência da gestão orçamentária e financeira.

340. O principal marco normativo que estabelece a obrigatoriedade de que o Controle Interno do Poder Executivo Federal avalie políticas públicas — incluindo o cumprimento de metas do PPA, a execução de programas e os resultados em termos de eficácia, eficiência e legalidade — são os artigos 2.º e 3.º do **Decreto 3.591, de 6 de setembro de 2000**.

341. A Lei 10.180/2001 complementa o decreto ao organizar os sistemas de planejamento, orçamento, contabilidade e controle interno no âmbito do Poder Executivo Federal, consolidando a base legal para essa atuação contínua de avaliação.

342. O MEC indicou, como resposta à questão 5.4.5 do questionário de autoavaliação (‘Nos últimos três anos, a política pública foi avaliada pelo órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal quanto ao cumprimento das metas previstas no PPA, à execução dos programas de governo e aos resultados no que tange à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária e financeira?’), que a política pública foi **‘atendida totalmente’**. Como evidência dessa afirmação, apresentou a seguinte justificativa:

Considerando a institucionalização da política pública por meio do **Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023**, o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada passou a ser objeto de avaliação nos Relatórios de Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), consolidados pela Controladoria-Geral da União (CGU), nos dois últimos exercícios, incorporando as informações do Objetivo Específico 0433 – Garantir, por meio do regime de colaboração com os entes federativos, a alfabetização das crianças até o final do 2º ano do Ensino Fundamental e a recomposição das aprendizagens na alfabetização do 3º ao 5º ano dessa etapa, do Programa 5111 – Educação Básica e Democrática com Qualidade e Equidade. Essa avaliação está apresentada no Capítulo III – Resultados da Atuação Governamental, que trata da execução dos programas finalísticos do PPA e do cumprimento das metas do exercício de referência, conforme indicado nos links a seguir:

Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) – exercício 2023 (pp. 282 e 288).

Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) - exercício 2024 (pp. 286, 291 e 301).

343. Embora a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) seja elaborada e entregue anualmente pela Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, conforme a Lei 10.180/2001 e o Decreto 3.591/2000, em 2023 o controle interno apenas mencionou a existência da política e suas principais características. Já em 2024, apresentou os resultados alcançados em relação às metas definidas, destacando a melhora no percentual de estudantes alfabetizados ao final do 2º ano do ensino fundamental — ‘que aumentou de 36% em 2021 para 56% de crianças alfabetizadas em 2023, conforme último resultado do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)/2023(Inep)’, — e informou a publicação de uma lista de atos normativos que regulamentam o CNCA.

344. Em consulta aos relatórios produzidos pela CGU (Pesquisa - Relatórios de Auditoria da CGU), na data de 19/12/2025, foram encontrados apenas dois trabalhos que tem alguma relação com o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA). O primeiro, Relatório 1644115 – Avaliação do Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, publicado em 28/11/2025, consistiu na avaliação do uso da Plataforma do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), disponibilizada pelo MEC, para a realização de avaliações formativas junto aos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental. Enquanto o segundo, 952852 – Contribuição do financiamento federal da educação básica para a qualidade do ensino e a equalização de oportunidades, publicado em 15/7/2024, teve por objeto a avaliação dos efeitos do financiamento federal da educação básica promovido pelo Ministério da Educação.

345. Considerando que a política tem apenas três anos de vigência, a CGU ainda não elaborou trabalhos específicos que avaliem o CNCA em todos os seus eixos. Conforme disposto anteriormente, houve apenas um estudo sobre o CNCA, focado na avaliação da plataforma utilizada para avaliações formativas junto aos alunos. Já no trabalho sobre financiamento federal da educação básica, o CNCA não foi avaliado, sendo apenas citado de forma superficial na análise do PAR.

346. Até o momento, a CGU não realizou um trabalho específico e completo sobre o CNCA que avalie o cumprimento das metas do PPA, a execução dos programas de governo e os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária e financeira. No entanto, as análises incluídas na Prestação de Contas do Presidente da República, especialmente no exercício de 2024, já indicam um acompanhamento das metas definidas no PPA 2024-2027 relacionadas à política.

347. Diante do exposto, não se considera necessária qualquer proposição ao MEC ou à CGU, pois, a médio prazo, à medida que a política amadureça, ela deverá ser objeto de avaliações mais abrangentes pelo órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

4. ALCANCE DE OBJETIVOS E METAS

348. Esse capítulo decorre da investigação da Questão de Auditoria 2: ‘A política pública tem alcançado os objetivos e metas estabelecidos?’. A questão de auditoria decorreu da necessidade em atender ao comando do art. 146 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), quanto ao objetivo de avaliar o alcance de metas e dos objetivos da política pública. As constatações decorrentes das análises realizadas bem como da avaliação de resultados da política Compromisso Nacional Criança Alfabetizada - CNCA estão descritas no subcapítulo a seguir.

4.1. Avaliação de Resultados

349. Este subcapítulo realiza uma análise da política, conforme preconizado pelo bloco de controle ‘Avaliação’ do RC-PP (2020). O foco recai sobre a possibilidade de medição sistemática dos resultados alcançados frente aos objetivos estabelecidos, por meio da análise de indicadores de desempenho, metas e evidências definidos para a política pública.

4.1.1. Definição de indicadores de desempenho da política pública

Achado 26: Não foram definidos e explicitados indicadores de eficiência para o CNCA.

350. No Decreto 11.556/2023 e na Lei 15.247/2025, que institucionalizaram o CNCA, não foram definidos e explicitados indicadores que permitem aferir a eficiência dos processos de trabalho por meio dos quais dá-se a operacionalização da política pública (indicadores de eficiência).

351. *A eficiência alocativa, operacional e econômica da política pública deve ser avaliada de forma sistemática, com o objetivo de verificar se houve desempenho satisfatório. Essa avaliação deve ser realizada por meio da medição de indicadores de eficiência, previamente definidos, conforme disposto na Seção 9.2 do Apêndice VI.3 do Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), arts. 37 e 74 da Constituição Federal - CF/88 e art. 7º, inciso III, do Decreto 10.411/2020, e outros normativos relacionados e correlatos.*

352. *Para tanto, podem ser destacados os dispositivos contidos na Seção 9.2.2 (Outras fontes) do Apêndice VI.3 do Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), nas páginas 65, 66, 67 e 68.*

353. *O MEC indicou como resposta à questão 3.2.1 do questionário de autoavaliação ('Foram definidos, e explicitados no ato que institucionalizou a política pública, indicadores que permitem aferir a eficiência dos processos de trabalho por meio dos quais dá-se a operacionalização da política pública (indicadores de eficiência)?'), que a política pública foi 'atendida em maior parte'. Como evidência dessa afirmação, apresentou os seguintes documentos: - o Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada 2023; - o documento do Inep que criou o Indicador Criança Alfabetizada (ICA); e o Decreto 11.556/2023, que instituiu o CNCA.*

354. *Com base nos elementos apresentados pelo próprio MEC, observou-se que não foram criados indicadores de eficiência em nenhum dos documentos indicados no questionário como evidência. De fato, o decreto mencionado não definiu indicadores. O Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA, por sua vez, definiu apenas indicadores de produto e de resultado. Apesar de os indicadores de produto e resultados estarem relacionados com os conceitos de eficiência e eficácia, respectivamente, eles não são exatamente equivalentes.*

355. *Com efeito, esta diferenciação está expressa no próprio 'Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA' (p. 23): '(...) Ainda segundo o Guia, é possível construir **indicadores de eficácia, eficiência e efetividade**, assim definidos. **Indicadores de eficiência**: dizem em que medida os recursos utilizados para gerar um produto estão sendo otimizados ou desperdiçados, seja por falha nos insumos seja nos processos.'* (grifos nossos).

356. *Verifica-se, portanto, que indicadores de eficiência são métricas que avaliam a relação entre os recursos utilizados e os resultados obtidos em uma ação, programa ou política pública. Eles ajudam a responder à pergunta: 'Estamos fazendo bem o uso dos recursos disponíveis?' As características dos indicadores de eficiência são:*

- a) **Foco nos insumos e processos**: medem o quanto de recurso (tempo, dinheiro, pessoal, materiais) foi necessário para produzir determinado resultado;*
- b) **Não avaliam qualidade ou impacto**, mas sim o custo-benefício operacional; e*
- c) **São úteis para gestão e controle**, especialmente na comparação entre unidades, períodos ou estratégias.*

357. *Alguns exemplos de indicadores de eficiência para o CNCA, poderiam ser:*

- a) **Custo por aluno alfabetizado**: quanto foi gasto, em média, para alfabetizar cada criança.*
- b) **Número de professores capacitados por real investido**.*
- c) **Tempo médio para entrega de materiais pedagógicos às escolas**.*

358. *Do mesmo modo, poderiam ser estabelecidos indicadores de eficiência considerando diferentes recortes, como regiões geográficas, municípios prioritários, ou ainda categorizados por porte (pequeno, médio ou grande). Além da possibilidade de serem criados indicadores específicos para regiões administrativas dentro de cada estado.*

359. *A ausência de definição e institucionalização de indicadores, especialmente os de eficiência, no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), decorre da complexidade envolvida na decisão sobre quais e quantos indicadores são necessários para verificar os diferentes níveis de objetivos do programa. Essa questão está inserida no próprio 'Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA' (p. 24).*

360. Além da complexidade inerente à tarefa, destaca-se também **como causa** o curto período de implementação da política. Conforme mencionado no referido Plano de Monitoramento (p. 24).

361. Isto também foi confirmado na resposta fornecida pelo MEC em atendimento ao Ofício 001.333-AudEducação (peça 110, p. 11, itens 4.22, 4.22.1, 4.22.2 e 4.22.3), que questionou o porquê de até o momento não terem sido instituídos indicadores de eficiência, apenas indicadores de produtos.

362. Os efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada consistem na ausência de parâmetros adequados para mensurar a eficiência da política pública, especialmente no que tange à otimização da aplicação dos recursos disponíveis em relação aos produtos efetivamente alcançados.

363. Tendo em vista a complexidade de se criar indicadores de eficiência para os diversos eixos da política, que tem que estar atrelados a parâmetros claros e objetivos, com a finalidade de se saber se a política está sendo eficiente ou não, entende-se que antes da criação desses indicadores, deve-se fazer um estudo prévio no âmbito do CNCA do conceito de eficiência aplicável ao programa.

364. Propõe-se, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, **recomendar ao Ministério da Educação (MEC)** que, realize estudo destinado à definição do conceito de eficiência aplicável ao CNCA, considerando as relações inerentes ao pacto federativo e as especificidades regionais, com enfoque na equidade, com vistas à instituição de indicadores de eficiência no âmbito do programa, os quais deverão estar vinculados a parâmetros claros, objetivos e previamente definidos.

365. Os benefícios de controle esperados com a implementação da recomendação consistem em: - Uso mais racional e responsável dos recursos públicos; - Melhoria nos processos internos; - Tomada de decisão mais precisa; - Ganhos de produtividade; - Melhora de coordenação entre equipes; - Identificação de práticas mais econômicas e replicáveis; e - Comparação de eficiência da aplicação dos recursos entre municípios, estados e regiões políticas.

Achado 27: Foram definidos indicadores de eficácia para o CNCA.

366. **O Indicador Criança Alfabetizada (ICA)** foi definido e detalhado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em documento específico. Esse documento estabelece o percentual de estudantes alfabetizados conforme o padrão nacional de alfabetização, além de metas anuais nacionais para crianças alfabetizadas até o ano de 2030, conforme exposto no item 75 deste relatório. Assim, o ICA configura-se como um indicador de eficácia instituído no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA). Com base nesse indicador, projeta-se que, em 2030, todas as crianças até o segundo ano do ensino fundamental estejam alfabetizadas, o que implica que o resultado do ICA deverá superar 80% nesse período.

367. Os objetivos e metas de uma ação governamental devem ser avaliados de forma sistemática, com o objetivo de se verificar se eles foram alcançados (eficácia). Essa avaliação deve ser realizada por meio da medição de indicadores de eficácia, previamente definidos, conforme disposto na Seção 10.3 do Apêndice VII.3 do RC-PP, art. 74 da CF/88, arts. 21 e 24 da Lei 10.180/2001, arts. 13 a 19 da Lei 13.971/2019 e outros normativos relacionados e correlatos. Para tanto, podem ser destacados, mais especificamente, excertos da Seção 10.3.2 (Outras fontes) do Apêndice VII.3 do Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), nas páginas 69 e 70.

368. O MEC informou como resposta à questão 3.2.2 do questionário de autoavaliação ('Foram definidos, e explicitados, no ato que institucionalizou a política pública, indicadores que permitem monitorar o desempenho da política em termos de alcance de objetivos e produção de resultados de curto e médio prazo (indicadores de eficácia)?'), que a política pública foi 'atendida totalmente'. Como evidência dessa afirmação, apresentou os seguintes documentos: - o Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada 2023; - o documento do Inep que criou o Indicador Criança Alfabetizada (ICA); e o Decreto 11.556/2023, que instituiu o CNCA.

369. Além do ICA, o MEC, em atendimento ao Ofício 001.333-AudEducação (peça 110, p. 11, itens 4.23, 4.23.1 e 4.23.2), também elencou um conjunto de indicadores voltados ao acompanhamento do alcance dos objetivos intermediários da política. Segundo o referido Ministério, esses indicadores permitem verificar em que medida as ações pactuadas estão sendo implementadas conforme o previsto e

contribuem para a melhoria das condições de alfabetização, ainda que não expressem diretamente o resultado de aprendizagem. São eles:

- I) Indicador de adesão e participação dos entes federados no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, que monitora a formalização da adesão e o engajamento dos estados, do Distrito Federal e dos municípios nas ações pactuadas;
- II) Indicador de abrangência das avaliações da alfabetização, que acompanha a realização das avaliações da alfabetização nos territórios;
- III) Indicador de implementação de políticas estaduais e municipais de alfabetização, que verifica a existência e o alinhamento das políticas subnacionais às diretrizes do Compromisso; e
- IV) Indicador de execução dos recursos dos termos de compromisso Pate/PAR, que verifica a aplicação dos recursos financeiros pactuados, em conformidade com os termos de compromisso firmados.

370. Considerando que se trata de um achado positivo, não há necessidade de formular qualquer tipo de proposição ao Ministério da Educação (MEC).

Achado 28: Não foram definidos e explicitados indicadores de efetividade para o CNCA.

371. No Decreto 11.556/2023 e na Lei 15.247/2025, que institucionalizaram a CNCA, não foram definidos e explicitados indicadores que permitam aferir seus resultados de longo prazo e sua efetividade.

372. Para verificar se a política produziu os resultados esperados, a médio e longo prazo, é necessário que ela seja avaliada sob o prisma da efetividade. Essa avaliação deve ser realizada por meio da utilização de indicadores de efetividade, conforme disposto na Seção 10.4 do apêndice VII.3 do RC-PP, art. 74 da CF/88, arts. 21 e 24 da Lei 10.180/2001, arts. 13 a 19 da Lei 13.971/2019, arts. 1º e 5º do Decreto 9.834/2019, entre outros normativos correlatos. Para tanto, podem ser destacados, especificamente, trechos da Seção 10.4. (Outras fontes) do Apêndice VII.3 do Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), nas páginas 100, 101 e 105.

373. O indicador de efetividade é uma medida, seja quantitativa ou qualitativa, que demonstra se os resultados da política foram alcançados. Ele está diretamente relacionado ao impacto desejado, que gera efeitos a médio e longo prazo, diferentemente da execução, que produz efeitos imediatos. Geralmente, é expresso em termos de mudanças sociais ou econômicas.

374. A diferença entre eficácia e efetividade reside no foco da avaliação. A eficácia avalia se a política pública atingiu os objetivos imediatos definidos no planejamento, independentemente de custos ou impactos sociais mais amplos. Por exemplo, se a meta era alfabetizar 90% das crianças até o 2º ano e isso foi alcançado, a política foi eficaz. Já a efetividade analisa se a política gerou mudanças reais e relevantes na sociedade, resolvendo o problema que motivou sua criação. Por exemplo, além de alfabetizar, a política reduziu desigualdades educacionais e melhorou a aprendizagem geral. Assim, enquanto a eficácia responde à pergunta 'A meta foi cumprida?', a efetividade questiona 'A política gerou impactos positivos e duradouros?'.

375. O MEC apontou, como resposta à questão 3.2.3 do questionário de autoavaliação ('Foram definidos, e explicitados no ato que institucionalizou a política pública, indicadores que permitem aferir seus resultados de longo prazo e potenciais impactos (indicadores de efetividade)?'), que a política pública foi 'atendida totalmente'. Como evidência dessa afirmação, apresentou os seguintes documentos: - o Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada 2023; - o documento do Inep que criou o Indicador Criança Alfabetizada (ICA); e o Decreto 11.556/2023, que instituiu o CNCA.

376. No entanto, da análise dos elementos apresentados pelo próprio MEC, observou-se que não foram criados indicadores de efetividade em nenhum dos documentos indicados no questionário como evidência. De fato, o decreto mencionado não definiu indicadores. O Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA, por sua vez, definiu apenas indicadores de produto e de resultado. Apesar de os indicadores de resultado estarem relacionados com os de efetividade, eles não são exatamente equivalentes. Inclusive, essa diferenciação está expressa na página 23 do próprio 'Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA'.

377. Indicadores de *efetividade* no contexto do **Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA)** medem os **impactos de longo prazo** da política pública, especialmente em termos de transformações **sociais, educacionais e de equidade**. Eles vão além dos resultados imediatos e mostram se a política está contribuindo para mudanças sustentáveis e significativas.

378. Considerando que a aferição da efetividade de políticas públicas se dá, em regra, no médio e no longo prazo, e tendo em vista o caráter ainda recente do CNCA, entende-se que, no momento, não se mostra necessária a definição e implementação desse tipo de indicador. Em razão disso, não se propõe encaminhamento específico decorrente desse achado.

Achado 29: Parte dos indicadores do CNCA não apresentaram estimativa de tempo de implantação e de produção de seus efeitos

379. Os indicadores de produtos e de resultado, constantes do Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA – 2023, assim como o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), resultante de documento produzido pelo Inep, são majoritariamente **específicos**, especialmente os de produto. A maioria deles é **mensurável**, com fontes de dados identificadas (Simec, Sigef, Censo Escolar, Saeb, Plataforma de Avaliações Formativas, entre outros). Eles são adequados (apropriados) aos objetivos da política como alfabetização até o 2º ano; recomposição de aprendizagens; e promoção da equidade. Além disso, os referidos indicadores são realistas, pois utilizam dados já disponíveis ou de sistemas em desenvolvimento e estão desenhados para serem aplicados em escala nacional, com apoio técnico e financeiro do MEC.

380. Contudo, como pontos de atenção, observou-se a ausência de definição do período necessário para estruturar, operacionalizar e começar a medir o indicador de forma regular e confiável, bem como a falta de prazos definidos para a produção de seus efeitos.

381. Nas Seções 5.6.1 e 5.6.2 do apêndice III.3 do RC-PP, está previsto que os indicadores da política pública têm que ser específicos, mensuráveis, apropriados, realistas e devem possuir estimativa de tempo de implantação e de produção de seus efeitos, conforme trechos contidos nas páginas 80, 84, 85, 86 e 88.

382. O MEC assinalou como resposta à **questão 3.2.4 do questionário de autoavaliação** ('Os indicadores da política pública são específicos, mensuráveis apropriados, realistas e possuem estimativa de tempo de implantação e produção de efeitos?') que a política pública foi '**atendida totalmente**'. Como evidência dessa afirmação, apresentou os seguintes documentos: - o Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada 2023; e o documento do Inep que criou o Indicador Criança Alfabetizada (ICA).

383. No entanto, a análise dos elementos apresentados pelo próprio MEC revelou que a maioria dos indicadores desenvolvidos no âmbito da política atendem às características desejáveis, com exceção das relacionadas ao tempo de implantação e à produção de seus efeitos.

384. Sem dúvida, com exceção do Indicador Criança Alfabetizada (ICA) e de outros que dependem do censo escolar, como boa parte dos 'indicadores de melhoria e qualificação da infraestrutura física e pedagógica', além dos indicadores de resultado que se baseiam no resultado bianual do Saeb/Inep e no resultado anual de avaliações estaduais, os quais já foram devidamente implantados, os demais indicadores de produto constantes do Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA não contemplam esse componente temporal, a exemplo dos indicadores constantes do quadro 14 (parágrafo 295). Tal aspecto é relevante, pois é imprescindível estabelecer quando os indicadores serão medidos e em que momento se espera observar os seus resultados.

385. As causas para o achado identificado decorrem do curto período destinado à gestão e implementação da política. Em menos de um ano, todo o processo de concepção, formulação e execução da política foi concluído, o que resultou na ausência de detalhes, como o mencionado, que deverão ser aprimorados com o passar dos anos.

386. Quando os indicadores não possuem estimativa de tempo (nem para implantação, nem para produção de efeitos), isso gera várias consequências negativas para a gestão pública, como as relatadas a seguir:

a) *Dificuldade de monitoramento: sem um prazo definido, não é possível saber quando medir o indicador. Isso compromete a capacidade de acompanhar a evolução e identificar se a política está no caminho certo;*

b) *Avaliação ineficiente: a ausência de horizonte temporal impede distinguir se os resultados são satisfatórios no tempo esperado. Um avanço pode parecer positivo, mas talvez esteja muito lento para atingir os objetivos estratégicos;*

c) *Risco de perda de prioridade: indicadores sem prazo tendem a ser postergados, pois não há urgência clara. Isso pode levar à falta de foco e à dispersão de esforços;*

d) *Impossibilidade de comparação: sem referência temporal, não se consegue comparar desempenho entre períodos ou com outras políticas, dificultando análises de eficiência e eficácia*

e) *Fragilidade na prestação de contas: órgãos de controle e sociedade exigem clareza sobre quando os resultados devem aparecer. Sem isso, a política perde transparência e credibilidade.*

387. *Diante desse panorama, propõe-se, nos termos dos artigos 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência ao MEC de que o desenvolvimento de indicadores no âmbito do CNCA sem a inclusão de estimativa de tempo de implantação e de produção de efeitos para os indicadores a serem obtidos por meio dos sistemas Avamec, Simec e Simec/Sigef contraria o disposto na Seção 5.6 do apêndice III.3 do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU – RC-PP.*

388. *Os benefícios decorrentes desse encaminhamento são: - a inclusão de prazos para determinar o momento adequado para medir cada indicador e para a produção dos seus efeitos, permitindo o acompanhamento estruturado da evolução da política pública; e - a definição de periodicidade permitindo comparar resultados entre anos, territórios e políticas, ampliando a capacidade de análise de eficiência.*

Achado 30: Para cada indicador, foram especificados, parcialmente, os seguintes elementos: i) a descrição do indicador; ii) o método de cálculo; iii) a fonte de dados; iv) a frequência da coleta; v) o órgão responsável pela coleta; vi) o valor de linha de base, sempre que pertinente; vii) a meta para o período em questão; e viii) o valor realizado para o período.

389. *Com exceção do ICA e do indicador de produto ‘Número de adesões ao CNCA’, os demais indicadores, tanto de produto, quanto de resultado, constantes do Plano de Monitoramento e Avaliação – 2023 não apresentaram de modo geral os seguintes elementos: ii) o método de cálculo; iv) a frequência da coleta; v) o órgão responsável pela coleta; vi) o valor de linha de base, sempre que pertinente; vii) a meta para o período em questão; e viii) o valor realizado para o período.*

390. *Nas Seções 5.6, 5.7 e 5.8 do apêndice III.3 do RC-PP, está previsto que os indicadores da política pública têm que ter um valor de linha de base estabelecido, bem como metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultados, conforme trechos contidos nas páginas 86, 87, 88, 92-93, 95, 102-104.*

391. *Em relação à questão 3.2.5 do questionário de autoavaliação (‘Para cada indicador, foi especificado: i) a descrição do indicador; ii) o método de cálculo; iii) a fonte de dados; iv) a frequência da coleta; v) o órgão responsável pela coleta; vi) o valor de linha de base, sempre que pertinente; vii) a meta para o período em questão; e viii) o valor realizado para o período?’), o MEC considerou que a política pública foi ‘atendida totalmente’. Como evidência dessa afirmação, apresentou os seguintes documentos: - o Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada 2023; o documento do Inep que criou o Indicador Criança Alfabetizada (ICA); e o 3º Relatório de Monitoramento do CNCA – Plano de Ações do Território Estadual (Pate) - 2023.*

392. *Todavia, com base nos documentos apresentados pelo MEC, verificou-se que, embora tenha sido desenvolvido um conjunto de indicadores de produtos e resultados, incluindo-se o detalhamento do Indicador Criança Alfabetizada (ICA), pelo Inep, encontram-se ausentes das especificações da maioria desses indicadores, conforme já mencionado anteriormente, os seguintes elementos: ‘método de cálculo’, ‘frequência da coleta’, ‘valor da linha de base’ (quando aplicável), ‘meta para o período em questão’ e ‘valor realizado para o período’.*

393. *As causas são as mesmas do achado anterior, já amplamente evidenciadas pelo próprio Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA, que reconhece que essa situação demanda maior diálogo ao longo do processo de execução do Compromisso, junto às equipes de implementação, considerando a recente implantação da política.*

394. *Indicadores de política pública sem esses elementos essenciais comprometem a gestão e a avaliação das ações. Quando não há método de cálculo, os dados se tornam inconsistentes e não comparáveis. A ausência de frequência de coleta impede o monitoramento contínuo, dificultando ajustes oportunos. Sem linha de base, não é possível medir evolução ou impacto, e a falta de metas elimina parâmetros para julgar resultados, reduzindo **accountability**. Por fim, sem valores realizados, não há como avaliar desempenho nem prestar contas à sociedade. Esses problemas geram baixa credibilidade, dificultam a transparência e aumentam o risco de decisões baseadas em percepções, não em evidências.*

395. *O Ofício 001.333-AudEducação (peça 110, p. 12, itens 4.26 e 4.26.1), requereu ao Ministério da Educação (MEC) que disponibilizasse a ficha técnica de todos os indicadores desenvolvidos para cada eixo da política, contendo os seguintes elementos: a) descrição do indicador; b) método de cálculo; c) fonte dos dados; d) frequência da coleta; e) período da coleta; f) órgão responsável pela coleta; g) valor de linha de base, quando pertinente; h) meta para o período em questão (e a longo prazo); e i) valor realizado para o período.*

396. *Em resposta, o Ministério informou que a especificação dos indicadores de monitoramento e avaliação previstos no Plano de M&A do Compromisso **será apresentada no processo de aprimoramento do Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso, previsto para 2026**. Segundo o referido gestor, essa especificação incluirá a elaboração das respectivas fichas técnicas, contemplando descrição, método de cálculo, fontes de dados, periodicidade e período de coleta, órgão responsável, valores de linha de base (quando aplicável), metas e valores realizados.*

397. *Diante do exposto, considerando-se as declarações do MEC de que, ainda neste ano de 2026, serão tomadas providências para preencher essa lacuna relacionada aos elementos dos indicadores da política, deixa-se de propor o encaminhamento de qualquer medida.*

4.1.2. Estabelecimento de metas objetivas e mensuráveis (item 3.3 da matriz de planejamento)

Achado 31: Foram estabelecidas metas objetivas para cada indicador de desempenho da política. (achado positivo).

398. *O Indicador Criança Alfabetizada (ICA), que pode ser classificado como um indicador de desempenho de eficácia, possui metas objetivas anuais relacionadas ao percentual de estudantes que, ao final do 2º ano do ensino fundamental, alcancem desempenho igual ou superior a 743 pontos na escala. O objetivo é que, até 2030, 80% das crianças estejam alfabetizadas.*

399. *Os objetivos do CNCA estão insculpidos no art. 5.º, incisos I e II, do Decreto 11.556/2023.*

400. *Conforme a Seção 5.6 do Apêndice III.3 do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU – RC-PP, **os indicadores de avaliação de desempenho** classificam-se em economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (página 92).*

401. *Diante do exposto, considerando que o único indicador de desempenho formalmente estabelecido para a política pública em questão é o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), classificado como um indicador de eficácia, e que este está diretamente vinculado ao objetivo previsto no inciso I do art. 5º do Decreto nº 11.556/2023, conclui-se que foram definidas metas objetivas e mensuráveis para o referido indicador, o qual, por sua vez, por ora, é o único indicador de desempenho da política.*

402. *O MEC, com relação a esse questionamento **no item 3.3.1** do questionário de autoavaliação ('Foram estabelecidas metas objetivas para cada indicador de desempenho da política?') respondeu como **atendido totalmente**. E, para evidenciar sua afirmativa, encaminhou como elementos comprobatórios o Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA e o 3º Relatório de Monitoramento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – Pate – 2023.*

403. *Em atenção ao Ofício 001.333-AudEducação (peça 110, p. 12, itens 4.32, 4.32.1, 4.32.2 e 4.32.3), o MEC, sobre o referido ponto, em que se solicitou especificar as metas estabelecidas para cada um desses objetivos, insculpidos nos incisos I e II do art. 5º do Decreto 11.556/2023, bem como fosse*

indicado o documento em que foram formuladas, respondeu, em síntese, que o CNCA possui metas, tanto de entrega de produtos, quanto de alcance de resultados, formuladas em consonância com os referidos objetivos.

404. Asseverou que, ainda que não especificadas no Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso, as metas de resultado e de produtos estabelecidas estão associadas à melhoria dos resultados da alfabetização, mensurado por meio do Indicador Criança Alfabetizada, bem como metas operacionais voltadas à indução e ao fortalecimento das políticas de alfabetização dos entes federativos, conforme disposto a seguir:

Meta de resultado:

Elevação progressiva do percentual de crianças alfabetizadas ao final do 2º ano do ensino fundamental, mensurada pelo Indicador Criança Alfabetizada (ICA): o Inep definiu metas anuais para orientar o avanço das redes de ensino, com a meta de que, até 2030, estados e municípios alcancem mais de 80% de crianças alfabetizadas (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/avaliacao-da-alfabetizacao/resultados>).

Metas de produto:

Adesão de 100% dos estados e do Distrito Federal e adesão de 100% dos municípios ao CNCA;

Implementação de Políticas Territoriais de Alfabetização em 100% dos Estados e Distrito Federal;

Realização de avaliação da alfabetização em 100% dos estados.

405. Além disso, quanto ao inciso II do art. 5º do Decreto 11.556/2023, o MEC destacou que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) está realizando estudos para definir padrões de desempenho do Sistema de Avaliação de Educação Básica (Saeb) para Língua Portuguesa e Matemática nos 2º e 5º anos. Com base na definição dos padrões de desempenho, explicou que será possível informar sobre a qualidade da educação no país a partir de critérios. Informações complementares sobre os referidos estudos estariam disponíveis nos links: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/institucional/seminario-debate-padroes-de-desempenho-para-ensino-fundamental>

406. À vista do atendimento integral da questão 3.3.1 do questionário, constatou-se um achado positivo, não sendo necessária qualquer proposição ao MEC.

4.1.3. Alcance dos objetivos e metas estabelecidos (informações 6.2.4 e 7.1 da matriz de planejamento)

Achado 32: O MEC informou as medições recentes dos principais indicadores utilizados para monitorar a política: [Nome do Indicador; Unidade de Medida (ex: %, R\$, nº de pessoas, taxa por 100 mil hab.); Valor de linha de base; Ano da medição da linha de base; Ano de medição; Meta associada (se existir); Valor medido]

407. Os principais indicadores utilizados para monitorar a política e as suas respectivas características e medições, conforme a resposta fornecida pelo MEC à **questão 6.2.4** do questionário de autoavaliação são os seguintes:

Quadro 17 – Principais indicadores utilizados para monitorar o CNCA

	Indicador 1	Indicador 2
Nome do Indicador	Número de adesões ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada	Indicador Criança Alfabetizada
Unidade de Medida	Percentual de entes que aderiram ao CNCA	Percentual de estudantes alfabetizados
Valor da linha base	0	55%
Ano da medição da linha base	2023	2019
Meta associada (se existir)	100%	50,2% (PPA)
Valor medido 1	99,4%	56%
Ano da medição 1	2024	2023

Valor medido 2	99,9%	59,2*
Ano da medição 2	2025	2024

*A meta final não foi alcançada porque o Rio Grande do Sul caiu 8 pontos percentuais devido ao estado de calamidade por enchente em 2024
 Fonte: elaboração própria com base nos dados do questionário (Questão 6.2.4)

408. Diante do atendimento integral da questão 6.2.4 do questionário, constatou-se um achado positivo, não sendo necessária qualquer proposição ao MEC.

Achado 33: A prestação de contas contém dados acerca do alcance de objetivos e metas da política pública

409. A prestação de contas do MEC, relativa ao exercício de 2024, apresentou dados acerca do alcance de objetivos e metas da política pública.

410. A Decisão Normativa TCU 198/2022 estabeleceu normas complementares para a prestação de contas dos administradores e responsáveis da Administração Pública Federal a partir de 2022, abrangendo auditoria e certificação de contas. De acordo com o art. 8º desse normativo, ‘O relatório de gestão da Unidade de Prestação de Contas (UPC), na forma de relato integrado, será elaborado em conformidade com os elementos de conteúdo estabelecidos no Anexo desta decisão normativa’.

411. O anexo da referida decisão normativa especifica que, entre os elementos de conteúdo do Relatório de Gestão, deverá estar presente a parte relativa à ‘Governança, estratégia e desempenho’, que, fundamentalmente deve responder as perguntas: 1) Para onde a organização deseja ir e como ela pretende chegar lá? 2) Como a estrutura de governança da organização apoia sua capacidade de gerar valor em curto, médio e longo prazo? e 3) Quais os principais resultados alcançados e até que ponto a organização alcançou seus objetivos estratégicos no exercício?

412. Dessa forma, entre outras informações, aquela parte do Relatório de Gestão deverá abordar a identificação dos objetivos estratégicos, responsáveis, indicadores de desempenho, com as metas pactuadas para o período do plano estratégico e seu desdobramento anual, bem como, se for o caso, sua vinculação ao Plano Plurianual, aos planos nacionais e setoriais do governo e dos órgãos de governança superior, indicando os resultados já alcançados, comparando-os com as metas e os objetivos pactuados, conforme estabelecido na alínea b), do Anexo da DN 198/2022.

413. O MEC apontou como resposta à **questão 7.1.1** do questionário de autoavaliação (‘A prestação de contas contém dados acerca do alcance de objetivos e metas da política pública?’), que a política pública foi ‘atendida totalmente’. Como evidência dessa afirmação, apresentou os seguintes documentos: - Relatório de Gestão do MEC – Exercício de 2024; e - 3º Relatório de Monitoramento do CNCA – Plano de Ações do Território Estadual (Pate) – 2023.

414. Com efeito, no Relatório de Gestão, tópico ‘4.3 Resultados e Desempenho da Gestão’ (pp. 41-42), encontra-se como um dos objetivos gerais do MEC o **Programa 5111 – Educação Básica democrática, com qualidade e equidade**, que tem por finalidade elevar a qualidade e promover a equidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, valorizando os profissionais da educação básica, promovendo o acesso, a permanência, a conclusão de suas etapas, a trajetória regular e a aprendizagem em níveis adequados, com vistas à superação das desigualdades e à valorização da diversidade, na perspectiva do desenvolvimento integral, da inclusão, da sustentabilidade e da justiça social, em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE).

415. Assim, conforme o monitoramento do Plano Plurianual (PPA 2024-2027), a atuação do Ministério da Educação (MEC) em 2024, no âmbito dos objetivos específicos do programa 5111, resultou na **elaboração** do ‘Quadro – Resultados alcançados em 2024 nos objetivos específicos do Programa 5111’. Esse quadro apresenta informações detalhadas sobre os diversos objetivos específicos do referido programa, incluindo dados relacionados ao objetivo específico 0433 – Criança Alfabetizada (pp. 42-43 do Relatório de Gestão):

Quadro 18 – Resultados alcançados em 2024 nos objetivos do Programa 5111

Objetivo Específico	Indicador	Fonte	Linha de	Meta 2024	Resultado
---------------------	-----------	-------	----------	-----------	-----------

			<i>base</i>		
0433 – Criança Alfabetizada <i>Garantir, por meio do regime de colaboração com os entes federativos, a alfabetização das crianças até o final do 2º ano do Ensino Fundamental e a recomposição das aprendizagens na alfabetização do 3º ao 5º ano dessa etapa.</i>	<i>Percentual de Estudantes alfabetizados ao final do 2º Ano do Ensino Fundamental.</i>	<i>Inep</i>	36% (2021)	50,2%	56% (2023)
0435 – Ensino Fundamental Anos Iniciais <i>Garantir, por meio do regime de colaboração com os entes federativos, a aprendizagem do 3º ao 5º ano do Ensino Fundamental, visando à recomposição das aprendizagens que foram prejudicadas pelo período da pandemia da Covid-19 e à garantia do direito à aprendizagem.</i>	<i>IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental para a rede pública.</i>	<i>Ideb/Inep</i>	5,5 (2021)	5,55	5,7 (2023)

Fonte: Relatório de Gestão do MEC – 2024 (p. 43)

416. Considerando tratar-se de um achado positivo, uma vez que restou evidenciado que a prestação de contas do MEC, relativa ao exercício de 2024, **apresentou** dados acerca do alcance de objetivos e metas da política Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – CNCA, não se faz necessário realizar qualquer proposição ao MEC.

Achado 34: *Os objetivos e metas da política estão sendo alcançados ao longo do tempo.*

417. Os objetivos e metas da política estão sendo alcançados aos poucos, segundo **metas** estabelecidas no PPA 2024-2027.

418. Os objetivos do Compromisso estão dispostos nos incisos I e II do art. 5º do Decreto 11.556/2023, sendo que o primeiro diz respeito a alfabetização das crianças brasileiras até o final do segundo ano do ensino fundamental, e o segundo à recomposição das aprendizagens das crianças matriculadas na rede de ensino até o final dos anos iniciais do ensino fundamental.

419. Já as metas da referida política foram consignadas no PPA 2024-2027, conforme Anexo VI – Prioridades e Metas da Lei 14.802 de 10/1/2024, alterada pela Lei 15.060, de 23/12/2024, conforme p. 38 do referido anexo:

Quadro 19 – Metas do CNCA do PPA 2024-2027

0433 - Garantir, por meio do regime de colaboração com os entes federativos, a alfabetização das crianças até o final do 2º ano do Ensino Fundamental e a recomposição das aprendizagens na alfabetização do 3º ao 5º ano dessa etapa.							
Indicador do Objetivo Específico		Percentual de estudantes alfabetizados ao final do 2º Ano do ensino fundamental					
Linha de Base do Indicador		43,6	Unidade de Medida		percentual	Meta Cumulativa?	Não
Meta do Indicador		2024	2025	2026	2027		
		50,2	53,4	53,4	60		
0435 - Garantir, por meio do regime de colaboração com os entes federativos, a aprendizagem do 3º ao 5º ano do Ensino Fundamental, visando à recomposição das aprendizagens que foram prejudicadas pelo período da pandemia da COVID-19 e à garantia do direito à aprendizagem.							
Indicador do Objetivo Específico		IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental para a rede pública					
Linha de Base do Indicador		5,5	Unidade de Medida		índice numérico	Meta Cumulativa?	Não
Meta do Indicador		2024	2025	2026	2027		
		5,55	5,57	5,57	5,6		
Regionalização da Meta	Região	2024	2025	2026	2027		
	Região Centro-Oeste	5,6	5,66	5,66	5,7		
	Região Nordeste	5,1	5,16	5,16	5,19		
	Região Norte	5	5,05	5,05	5,09		
	Região Sudeste	5,9	5,96	5,96	6		
	Região Sul	6	6	6	6		

Fonte: PPA 2024-2027 (Anexo VI – Prioridades e Metas – p. 38)

420. Com relação ao **Objetivo 0433** de garantir a alfabetização das crianças até o final do 2º ano do ensino fundamental, no PPA foi colocado como indicador desse objetivo específico o 'percentual de estudantes alfabetizados ao final do 2º ano do ensino fundamental'. Esse percentual de estudantes alfabetizados até o final do 2º ano está sendo medido, atualmente, de duas formas, a primeira pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb, que ocorre a cada dois anos, e a segunda pelo Sistema Estadual de Avaliação, que ocorre anualmente. Em 2025, pelos Sistemas Estaduais de Avaliação, o resultado nacional da rede pública alcançou o percentual de 66% de crianças alfabetizadas até o final do 2º ano, o que supera a meta de 53,4% estipulada no PPA para o referido exercício. Já os resultados do Saeb 2025 ainda não estavam disponíveis até 10/4/2026.

421. Ocorre que o indicador utilizado pelo Saeb e pelos Sistemas Estaduais de Avaliação, que é o Indicador Criança Alfabetizada (ICA) são indicadores distintos e não são substitutos entre si. De fato, o ICA é mais preciso, além de ser anual. O indicador utilizado no PPA é o do Saeb. O indicador do Saeb é diferente do ICA, pois, além de ser bianual, ele é uma medida estatística feita por amostragem em municípios de todos os estados. Portanto, não é uma avaliação de desempenho censitária, como a estadual. O Saeb possui margem de erro e não deveria ser utilizada para medir o PPA. De fato, o ICA Brasil deveria ser o indicador do PPA, pois apesar de ser um indicador novo, iniciado em 2023, já se tornou conhecido e utilizado para a medição da política pública e alcance das metas. Entende-se, assim, que as metas do PPA para cada ano deveriam ser avaliadas pelos resultados anuais do ICA e não do Saeb. Essa, segundo o entendimento da equipe, é uma falha clara do PPA.

422. No tocante ao **Objetivo 0435** de garantir a aprendizagem do 3º ao 5º ano do Ensino Fundamental, visando à recomposição das aprendizagens que foram prejudicadas pelo período da pandemia da Covid-19 e à garantia do direito à aprendizagem, no PPA foi colocado como indicador desse objetivo específico o Ideb dos anos iniciais do Ensino Fundamental para a rede pública. Por ora, o Inep disponibilizou apenas os resultados que fazem referência até o exercício de 2023. Esse Ideb nacional, publicado para as escolas públicas, é de 5,7, o que supera a meta consignada no PPA para o exercício de 2024, que é de 5,55.

423. Vale mencionar que o Ideb é calculado a cada dois anos pelo Inep. Ele utiliza dados do Saeb (avaliação de aprendizagem) e do Censo Escolar (fluxo escolar) para compor o índice. As edições mais recentes do Ideb foram 2019, 2021 e 2023 (divulgada em 2024). A próxima aferição está prevista para 2025, com divulgação em 2026.

424. Em resposta à questão 7.1.2 do questionário de autoavaliação — que indaga se os objetivos e metas da política foram alcançados — o MEC informou que a política foi atendida totalmente. Como evidências, apresentou o Relatório de Gestão 2024 e a 1ª Avaliação do CNCA – Avaliação de Implementação/2023, realizada em março de 2024.

425. O Inep desenvolveu o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), que estabelece como meta a alfabetização de mais de 80% das crianças ao final do 2º ano do ensino fundamental até 2030. Esse indicador reflete um avanço positivo, pois evidencia que os objetivos e metas da política estão sendo progressivamente alcançados, conforme demonstrado anteriormente.

426. Em acréscimo, o MEC, ao responder ao Ofício 001.333-AudEducação sobre questão relacionada a este achado (peça 110, p. 13, itens 4.33, 4.33.1, 4.33.2, 4.33.3 e 4.33.4), destacou avanços concretos no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA). Segundo o MEC, o Indicador Criança Alfabetizada (ICA) revelou que o percentual de crianças alfabetizadas ao final do 2º ano do ensino fundamental foi de 56% em 2023, aumentando para 59,2% em 2024. As metas previstas para o período eram de aproximadamente 60% em 2024 e 64% em 2025, como etapas intermediárias para alcançar o objetivo de 80% até 2030. Em 23 de março de 2026, o MEC divulgou que o país alcançou o índice de **66%** de crianças alfabetizadas na idade adequada em 2025, superando a meta estabelecida.

427. Em relação aos objetivos e metas de produtos, o MEC informou, ainda, que foram registrados:
a) Adesão total das Unidades da Federação e **99,9% dos municípios** (apenas 1 município não aderiu).

b) *Implementação da Política Territorial de Alfabetização em 100% dos estados. Destacou-se que o estado de Roraima, por meio da Lei 2.219, de 30/6/2025, já instituiu a política de alfabetização do território.*

c) *Avaliação de alfabetização realizada em todos os estados e no Distrito Federal.*

428. *De acordo com o MEC, esses resultados reforçam uma tendência positiva na evolução dos indicadores e sugerem que o país está avançando no cumprimento das metas, sobretudo na implementação de políticas e ações voltadas à alfabetização até o final do 2º ano do ensino fundamental.*

429. *Contudo, é importante ressaltar que tais objetivos e metas ainda não foram plenamente alcançados, uma vez que o processo de alfabetização demanda tempo e esforços contínuos. Por esse motivo, considera-se que essa questão foi parcialmente atendida.*

430. *Diante, pois, da coexistência de dois indicadores para se medir o mesmo resultado, propõe-se, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, **recomendar ao Ministério da Educação (MEC) e ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)** que modifiquem o indicador do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, para o programa de alfabetização (Objetivo Específico 0433 do Programa 5111 – Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade), substituindo o indicador bianual do Saeb, pelo anual ICA Nacional, ambos publicados pelo Inep. Essa recomendação trará como benefício a padronização da utilização de um único indicador, assim como das metas correspondentes, para aferir o percentual de alfabetização das crianças até o 2º ano do ensino fundamental.*

4.1.4. Evidências sobre a produção dos resultados esperados

Achado 35: *Possíveis resultados e efeitos da política foram identificados.*

431. *Desde a instituição do CNCA, em 2023, até o início do exercício de 2026, a política já gerou diversos resultados e efeitos. Esses resultados não se limitam ao impacto direto na aprendizagem ou na alfabetização, mas também abrangem aspectos relacionados à implementação do programa, considerando-se o caráter recente de sua execução.*

432. *A finalidade de uma política pública é **atender a necessidades coletivas e promover o bem-estar social**, por meio de ações planejadas pelo Estado. Em termos mais técnicos, ela busca **garantir direitos** previstos na Constituição e em leis (como saúde, educação, segurança); **reduzir desigualdades** sociais, econômicas e regionais; **promover desenvolvimento** sustentável (econômico, social e ambiental); **gerar resultados** concretos para a sociedade, com eficiência, eficácia e efetividade; e **orientar** a ação governamental com base em evidências, metas e indicadores.*

433. *Em **resumo**, uma política pública não é apenas uma intenção; ela deve transformar recursos em **impactos positivos para a população**.*

434. *Logo, não basta ela ser concebida, ela tem que ser implementada e produzir resultados, efeitos e impactos. O art. 37, § 16, incluído pela Emenda Constitucional 109/2021, impõe o dever de avaliação de políticas públicas, exigindo divulgação dos resultados alcançados: ‘Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.’ (NR).*

435. *Nesse mesmo sentido, o Decreto 9.203/2017 dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal. Entre suas diretrizes está a obrigatoriedade de direcionar ações para a **busca de resultados para a sociedade, monitorar desempenho** e avaliar a concepção, implementação e resultados das políticas. E o Decreto 11.558/2023 regulamenta o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, órgão de natureza consultiva da política de governança da Administração Pública Federal. Entre suas diretrizes está a obrigatoriedade de direcionar ações para a **busca de resultados para a sociedade, e monitorar desempenho** e avaliar a concepção, implementação e resultados das políticas*

436. *Como resposta à **questão 7.2.1 do questionário de autoavaliação** (‘Possíveis resultados e efeitos da política foram identificados?’), o MEC relatou que a política pública foi **‘atendida totalmente’**. Como evidência dessa afirmação, apresentou o Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada 2023 e a 1.ª Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – Avaliação de Implementação/2023.*

437. Vale acrescentar que, além da 1ª Avaliação do CNCA, o MEC acabou de produzir em novembro/2025, a 2ª Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – Avaliação de Implementação/2024.

438. Na 1ª Avaliação do CNCA, o relatório focou exclusivamente na avaliação de implementação, ou seja, verificou se as ações previstas no desenho do programa foram iniciadas ou **concluídas**, se os insumos foram alocados corretamente, e se os produtos foram entregues. O referido documento reconheceu que o programa ainda está em fase de baixa maturidade, com menos de um ano de execução, o que não permite avaliar os resultados ou os impactos, como o aumento da taxa de alfabetização ou melhoria na aprendizagem.

439. Naquela oportunidade, a avaliação se concentrou em ações estruturantes (como formação de profissionais, distribuição de materiais, instalação de cantinhos de leitura, criação de comitês e redes de **governança**), que são pré-condições para que os efeitos da política possam ser observados futuramente. Embora o relatório não tenha mensurado resultados, ele aponta potenciais efeitos esperados, como o fortalecimento do regime de colaboração entre União, estados e municípios; a maior capacidade técnica das redes para implementar políticas de alfabetização; melhoria da infraestrutura pedagógica, com materiais suplementares e espaços de leitura; e o maior alinhamento entre sistemas de avaliação estaduais e o Saeb, o que poderá permitir monitoramento mais preciso da alfabetização.

440. Esses elementos são considerados pré-condições para que os efeitos da política possam ser avaliados em futuras etapas, especialmente por meio de avaliações de resultados e impacto.

441. Já com base no 2º Relatório de Avaliação de Implementação do CNCA, foram identificados resultados intermediários concretos e efeitos potenciais da política, ainda que os impactos finais, como a alfabetização universal até o 2º ano, não tenham sido alcançados. O relatório aponta avanços significativos em todos os cinco eixos da política. A seguir, apresenta-se uma síntese baseada diretamente no conteúdo do relatório:

1. Governança e Gestão: a) adesão de 99,9% dos entes federativos; b) instituição de Comitês Estratégicos Estaduais (Ceec) em todos os estados; c) consolidação da Renalfa, com mais de 7 mil articuladores atuando nos territórios; e d) 26 das 27 UFs já possuem políticas de alfabetização formalizadas.

2. Formação de Profissionais da Educação: a) 438.869 profissionais concluíram formações em 2024; b) 150.124 docentes da Educação Infantil participaram do ProLEEI; c) recursos aplicados: R\$ 577,4 milhões (Pate/PAR) e R\$ 82,5 milhões (LEEI);

3. Infraestrutura Física e Pedagógica: a) produção de 9,5 milhões de materiais didáticos para estudantes; b) produção de 455 mil materiais para docentes; c) implantação de 145.946 Cantinhos da Leitura em 51.424 escolas; e d) investimento total: R\$ 180,2 milhões;

4. Sistemas de Avaliação: a) 5,4 milhões de estudantes participaram de pelo menos um ciclo de avaliação formativa; b) 2,4 milhões participaram dos três ciclos; c) 26 UFs realizaram avaliações estaduais, com 87,4% dos estudantes do 2º ano avaliados; e d) 59,2% foram considerados alfabetizados segundo padrão nacional;

5. Reconhecimento de Boas Práticas: a) instituição do Selo Compromisso com a Alfabetização; b) participação de 4.578 redes de ensino (82,4% dos municípios); e c) classificação predominante nas categorias Ouro e Prata.

442. Em termos de efeitos potenciais da política, embora o relatório não apresente uma avaliação de impacto, ele aponta efeitos esperados e indícios de transformação, como o fortalecimento da colaboração **federativa** e da capacidade institucional das redes; a ampliação da cultura de monitoramento e avaliação com uso de dados para decisões pedagógicas; a melhoria das condições de ensino por meio de materiais e espaços de leitura; o engajamento das redes em ações estruturantes e reconhecimento de boas práticas; e a inclusão de escolas em contextos específicos (campo, indígenas, quilombolas) nas ações de infraestrutura e formação.

443. Vale **acrescentar**, ainda, que no tópico 4.4 (Resultados alcançados ante os objetivos estratégicos e as prioridades da gestão) do **Relatório de Gestão do MEC 2024** (p. 72), foram apresentados resultados com relação ao **Objetivo Específico 0433 (Alfabetização)**, entre os quais se pode destacar:

Em 2024 foram apoiados 5.563 entes federados e investidos R\$ 712,7 milhões no âmbito do Compromisso, com destaque para as seguintes entregas: 99% dos entes aderidos; 25 UFs com Política de Alfabetização instituída; 27 UFs com comitês estratégicos estaduais do Compromisso instituídos; Concessão do Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização a 4.187 municípios brasileiros; bolsas mensais de formação a 7,2 mil articuladores; formação de 220 mil professores da educação infantil; 481 mil profissionais da educação dos anos iniciais do ensino fundamental a serem formados; 26 UFs com avaliação censitária anual; 42,4% das crianças de 1º e 2º ano participando de avaliações diagnósticas da aprendizagem

444. Essas evidências foram reforçadas pelo MEC na resposta ao Ofício 001.333-AudEducação, que tratou de questão relacionada a este achado (peça 110, p. 14, itens 4.35, 4.35.1, 4.35.2, e 4.35.3).

445. Ante o exposto, considerando tratar-se de um achado positivo, não há necessidade de realizar qualquer proposição junto ao MEC.

4.1.5. Consistência metodológica nas avaliações da política pública

Achado 36: No processo de avaliação de resultados da política, o MEC utilizou o Guia Prático de Análise Ex Post da Casa Civil como referência metodológica e orientadora.

446. No processo de avaliação de resultados do CNCA, o MEC utilizou o Guia Prático de Análise Ex Post da Casa Civil da Presidência da República (Volume 2), como referência metodológica e orientadora, mais especificamente, o Capítulo 6, que trata da avaliação de implementação (pp. 175-213).

447. Esse guia tem como propósito **orientar órgãos e entidades do Governo Federal** na avaliação de políticas públicas já implementadas, fornecendo diretrizes concretas, metodologias aplicáveis e exemplos práticos para subsidiar decisões e aprimorar resultados. Ele apresenta um conjunto de técnicas de avaliação **ex-post**, tais como: - avaliação de implementação; - análise de governança; - medição de impactos e resultados; e - estudos de custo-benefício. Essas abordagens são ilustradas com casos práticos, facilitando o uso pelos gestores.

448. O MEC assinalou como resposta à **questão 7.3.1 do questionário de autoavaliação** ('No processo de avaliação de resultados e impactos da política, utilizou-se o Guia Prático de Análise Ex Post da Casa Civil como referência metodológica e orientadora?'), que a política pública foi '**atendida totalmente**'. Como evidência dessa afirmação, apresentou o Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada 2023 e a 1.ª Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – Avaliação de Implementação/2023.

449. De fato, ainda que **haja a ausência de menção explícita ao Guia Prático de Análise Ex Post da Casa Civil, o 1º Relatório de Avaliação de Implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) - 2023** utilizou como referência metodológica o referido **Guia**, especialmente no que se refere à avaliação do tipo implementação. A adoção dessa abordagem é confirmada na seção de metodologia do relatório, que menciona explicitamente o uso de lógica causal e análise documental com base no modelo lógico do programa, conforme previsto no Plano de Monitoramento e Avaliação do CNCA.

450. Há de se observar que já houve, em 2025, a divulgação do 2º Relatório de Avaliação de Implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) - 2024, que também possui convergências indiretas com o Guia **Ex Post**, como:

a) **Uso de modelo lógico:** O relatório organiza insumos, processos e produtos, alinhado à lógica recomendada pelo Guia para avaliações **ex post**.

b) **Indicadores de desempenho:** Define critérios como grau de cumprimento, adesão, disponibilidade de recursos e priorização, que dialogam com dimensões de eficácia e eficiência.

c) **Coleta de dados de múltiplas fontes:** Utiliza análise documental, sistemas administrativos (Simec, PDDE, Avamec) e entrevistas, o que converge com a recomendação de triangulação metodológica.

451. Embora existam limitações compatíveis com o estágio de maturidade da política e com o fato de as avaliações terem se concentrado na implementação, observa-se que as práticas adotadas são aderentes às recomendações metodológicas essenciais e constituem base sólida para o aperfeiçoamento

contínuo das avaliações futuras, inclusive para etapas *ex post* mais complexas, como análises de efetividade e impacto.

452. Diante desse cenário, conclui-se que o achado é positivo e que as ações já desenvolvidas pelo MEC são suficientes para atender aos requisitos avaliados, não se fazendo necessária a emissão de recomendação.

5. CAUSAS RAÍZES DO PRINCIPAL PROBLEMA DO EIXO FORMAÇÃO DA POLÍTICA COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA

453. Esse capítulo decorre da investigação da Questão de Auditoria 3: **‘Em que medida a assistência técnica e financeira oferecida pelo Ministério da Educação (MEC), no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), assegura que as ações de formação continuada destinadas aos profissionais da alfabetização são planejadas, executadas e monitoradas pelos estados e municípios de forma alinhada às demandas pactuadas nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e com referências de qualidade capazes de contribuir para a melhoria dos indicadores de alfabetização até o 2º ano do ensino fundamental?’.**

454. Essa questão foi construída a partir da definição de um problema do CNCA no eixo da formação: **‘Deficiência na formação de professores alfabetizadores’** e da identificação de suas causas raiz: **‘Baixa execução, pelos estados e Distrito Federal, dos recursos transferidos pela União para formação’** e **‘Dificuldade de monitoramento do MEC para avaliar a qualidade das formações realizadas’.**

455. Para tanto, foram criadas duas subquestões de auditoria. A primeira que irá investigar se as ações de formação continuada realizadas pelos estados no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) estão sendo implementadas em conformidade com as demandas e os recursos pactuados nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e nos Planos de Ações Articuladas (PAR). E, a segunda, se há mecanismos para monitorar a qualidade das formações realizadas no âmbito do CNCA, para induzir a implementação das recomendações oriundas desse monitoramento junto aos estados, bem como para disseminar as boas práticas eventualmente identificadas.

5.1. Implementação das ações de formação

456. Nessa subquestão, buscou-se verificar se as ações de formação continuada realizadas pelos estados no âmbito do CNCA estão sendo implementadas em conformidade com as demandas e os recursos pactuados nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e nos Planos de Ações Articuladas (PAR).

457. De maneira geral, constatou-se que, embora o Ministério da Educação (MEC) tenha realizado a transferência tempestiva dos recursos financeiros aos estados, uma parcela significativa desses entes federativos não conseguiu aplicar os valores recebidos na execução das formações planejadas para o período de 2023 a 2025. Essa inexecução repercutiu negativamente no desempenho dos estados no Indicador Criança Alfabetizada (ICA) até 2025, comprometendo o alcance das metas de alfabetização estabelecidas para o período.

458. As constatações decorrentes das análises realizadas estão descritas nos achados apresentados a seguir.

Achado 37: Baixa utilização de recursos do PATe/PAR por (4) estados para a formação continuada de profissionais da alfabetização, dos quais 3 não melhoraram o indicador ICA e/ou não atingiram a meta de alfabetização até 2025 e o quarto encontra-se em situação indeterminada, pois, embora tenha participado da avaliação do ICA em 2025, não havia meta estabelecida para ele.

459. Verificou-se, com base na planilha retificada de execução dos recursos do PATe/PAR para formação (SEI 6641469) – peça 132, contendo o saldo remanescente nas contas específicas dos estados em 5/2/2026, encaminhada pelo MEC, por meio do Ofício 597/2026/CGAB/GAB/SEB/SEB-MEC, de 13/3/2026 (peça 131), em complemento ao Ofício 31/2026/TCU/AECI/GM/GM-MEC (peça 110, pp. 15-16, item 4.43, alínea ‘e’), que atendeu ao Ofício de Requisição 001.333/2025-AudEducação (peça 10, item 34, alínea ‘e’), que 4 estados da federação (14,81%) apresentaram baixa utilização dos recursos repassados pelo governo federal para a formação continuada, no período de 2023 a 2025. Destes, 3 não

melhoraram o indicador ICA e/ou não atingiram a meta de alfabetização até 2025. Os estados identificados foram **Amazonas, Rio Grande do Sul e Santa Catarina**.

460. O estado de **Roraima** também apresentou uma baixíssima utilização desses recursos do PATE/PAR, mas a sua situação em 2025 é indeterminada, pois, apesar de o seu ICA ter sido medido em 2025 (57%), não havia meta prevista para ele naquele ano, em razão de não ter participado da avaliação do ICA em 2024. Assim, o ICA/2025 servirá de linha de base para as próximas medições.

461. Essa baixa utilização dos recursos do PATE/PAR está evidenciada na planilha retificada de execução dos recursos do PATE/PAR para formação (SEI 6641469) – peça 132, em que se verificam altos saldos bancários nas contas específicas dos estados para formação em 5/2/2026.

462. O quadro demonstrativo intitulado ‘Grau de utilização dos recursos da formação repassados pelo PAR 4 (PATE-PAR – Formação) no período de 2023 a 2025’, elaborado pela equipe com base na planilha retificada enviada pelo MEC (peça 132), está disponível no **Apêndice H**. Nesse quadro, para simular o valor final dos recursos originalmente transferidos aos estados e atualizá-los até 5/2/2026 (saldo das contas bancárias), como se esses valores tivessem permanecido na conta bancária apenas recebendo juros de aplicações financeiras, utilizou-se o Sistema Débito do Tribunal, com correção monetária e juros da Selic.

463. Ao comparar o saldo bancário em 5/2/2026 com o valor original repassado pelo CNCA, corrigido pelo Sistema Débito do TCU, desde a data do repasse até a data do saldo bancário, constatou-se que o saldo, ainda que ligeiramente inflado devido à aplicação da Selic (uma taxa de juros superior à de mercado), praticamente equivale ao montante que permaneceu na conta. Dessa análise, convencionou-se, por aproximação, que, se a diferença entre o saldo atualizado pelo Sistema Débito e o saldo remanescente na conta em 5/2/2026 não ultrapassar 5% do saldo atualizado pelo sistema débito, poder-se-ia considerar que os recursos repassados não foram efetivamente utilizados. Em outras palavras, se houve utilização, esta foi mínima.

464. Quanto ao indicador ICA, o Apêndice I apresenta a evolução desse indicador entre os anos de 2023 e 2025, abrangendo os estados da federação. Esse apêndice demonstra o desempenho dos estados em relação à meta estabelecida para os exercícios de 2024 e 2025.

465. O art. 26 do Decreto 11.556, de 12/6/2023, prevê a oferta de assistência técnica e financeira para a estruturação e a implementação de ações de formação focadas na melhoria das práticas pedagógicas e de gestão escolar e destinadas a gestores educacionais e professores que atuem na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, nos termos do disposto no inciso IX do **caput** do art. 12 do Decreto 8.752, de 9 de maio de 2016.

466. A Resolução MEC/PAR 5, de 10/11/2023, por sua vez, dispõe no seu art. 1º que a assistência técnica e financeira ocorrerá em caráter suplementar e voluntária, da União às redes públicas de educação básica dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, no âmbito do CNCA, instituído pelo Decreto 11.556/2023, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), seguindo regras próprias da referida resolução, mas sem prejuízo da regulamentação geral do quarto ciclo do PAR, definida pelo Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

467. Identificaram-se várias **causas** para esse achado. A primeira causa foi a falta de maturidade dos estados em políticas que demandavam um regime de colaboração com os municípios, como foi o caso do CNCA. Assim, antes que fossem lançadas as bases da governança para operacionalizar o CNCA no âmbito de cada estado, era preciso que os referidos entes já tivessem uma curva de aprendizado em políticas que demandavam colaboração com os municípios. Como muitos deles ainda não possuíam essa expertise, isso acabou redundando na baixa utilização de grande parte dos recursos repassados para formação. Isso ficou registrado no extrato da 2ª entrevista realizada com os gestores do MEC, em 4/3/2026 (peça 138, pp. 16-29).

468. Uma segunda causa, apontada como uma das principais, diz respeito a problemas relacionados à operacionalização das formações (cursos) nos estados, como equipe reduzida, taxa elevada de rotatividade de pessoal, falta de priorização dos processos do CNCA, morosidade no trâmite processual administrativo, problemas em licitação, dificuldades de contratação, rotatividade de gestores políticos, e problemas de articulação com os municípios. Isto ficou evidenciado no extrato da 2ª entrevista realizada

com os gestores do MEC, em 4/3/2026 (peça 138, pp. 16-29), bem como nas atas do Cenac, em especial as atas de 6, de 14/8/2024; 8, de 24/2/2025; 9, de 11/6/2025; e 10 de 26/9/2025 (peça 135, pp. 1-28).

469. Constatou-se que gargalos operacionais no uso do sistema Simec/PAR, bem como questões relacionadas à elegibilidade das despesas, contribuíram para a baixa execução dos recursos destinados à formação continuada de profissionais da alfabetização em alguns estados. Durante a 2ª entrevista com os gestores do MEC/CNCA, foram identificados problemas como dificuldades na alimentação correta dos módulos do PAR/Pate no Simec, insuficiência de capacidade técnica das equipes estaduais para operar o sistema e reclamações dos estados sobre o funcionamento da plataforma. Contudo, foi informado que o FNDE concluiu, em 4/3/2026, um guia de execução no Simec, o qual deverá mitigar muitos dos problemas apontados.

470. Sobre a elegibilidade das despesas, uma dificuldade significativa que surgiu desde o início, causando morosidade nas contratações e atrasando o processo como um todo, refere-se à organização do termo de compromisso no âmbito do PAR, conforme depoimento da equipe do MEC registrado no extrato da 2ª entrevista. Isso ocorre porque as despesas de formação vinculadas ao termo de compromisso firmado têm seus valores fixados por itens específicos (como aluguel de espaço, crachá, papel, diárias em hotéis, formador, transporte, passagem, canetas para **flipchart**, caixa de giz, fotocópias, entre outros). Assim, de acordo com as normas vigentes constantes da Resolução CD/FNDE 4/2020 (arts. 16, § 3.º, inciso III c/c o art. 24), caso o gestor estadual pretenda extrapolar os gastos em algum desses itens, mesmo mantendo o valor total repassado, será necessário realizar uma reprogramação para atualizar o termo de referência, gerando um novo termo de compromisso, que deverá ser submetido novamente ao FNDE e ao MEC. Caso contrário, o gestor deverá arcar com a diferença utilizando recursos próprios.

471. Uma causa coadjuvante às dificuldades operacionais dos estados diz respeito às limitações do MEC no fornecimento de apoio técnico suficiente aos estados que enfrentam dificuldades na execução dos recursos. Isso ficou patente na Ata do CENAC 8, de 24/2/2025, e na Ata 9, de 11/6/2025, oportunidade em que se propôs a criação de um Grupo de Trabalho, o que acabou se concretizando por meio das Portarias MEC 701, de 15/10/2025, e SEB/MEC 72, de 19/11/2025. Esse grupo de trabalho é composto por representantes da Secretaria de Educação Básica do MEC, que presidirá e coordenará os trabalhos do GT, pelo FNDE e por representantes de cada uma das Secretarias Estaduais de Educação de cada Estado. No art. 2º da Portaria MEC 701/2025 estão detalhadas as competências do referido grupo, destacando-se entre elas 'o acompanhamento da execução dos termos de compromissos do PAR/PATe no âmbito do Compromisso'.

472. Na entrevista realizada com os gestores do Ministério da Educação (MEC), foram evidenciadas dificuldades enfrentadas pelo órgão em acompanhar, de forma simultânea e contínua, a execução financeira dos estados por meio da aba 'execução' do Simec PAR 4. Essas dificuldades decorrem da dependência dos estados em realizar o monitoramento no referido sistema e da impossibilidade de acesso rápido, por parte do MEC, aos extratos bancários das contas específicas dos estados, que não estão mais integrados ao Simec.

473. Assim, conforme informações prestadas pelo Ministério da Educação (MEC), os estados que utilizam os recursos do PAR/PATe para a formação continuada realizam o monitoramento por meio do sistema Simec, na aba de monitoramento do PAR 4. Esse monitoramento consiste na inserção de notas fiscais das despesas no sistema, permitindo a baixa no saldo de recursos disponíveis para a formação. Contudo, em algumas situações, os estados não realizam o monitoramento no sistema, o que faz com que o saldo permaneça como não utilizado, mesmo que os recursos já tenham sido efetivamente empregados. Apesar desse eventual descompasso, seria do interesse dos estados realizar o monitoramento de forma tempestiva, pois, caso contrário, ficam impedidos de receber novos recursos.

474. Quanto aos extratos bancários, o MEC informou que, anteriormente, o Simec dispunha desses dados quando as contas específicas eram abertas pelo FNDE. No entanto, com a transição do MEC para o TransfereGov, as contas passaram a ser abertas pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) junto ao Banco do Brasil. Dessa forma, o MEC não tem acesso a esses dados de forma imediata, sendo necessário o envio de um ofício ao FNDE, que, por sua vez, articula com o MGI para

acionar o Banco do Brasil, a fim de que os extratos sejam disponibilizados. Esse processo, entretanto, gera atrasos na obtenção das informações.

475. Quanto à ausência de melhoria no Indicador Criança Alfabetizada (ICA) e/ou ao não atingimento da meta de alfabetização até 2025, é praticamente inviável identificar as causas específicas para os três estados mencionados. De forma preliminar, pode-se apontar que há fatores conjunturais, além dos relacionados à política em si, que dizem respeito às particularidades de cada estado. Outros fatores também exercem impacto nos resultados obtidos, os quais não foram objeto do escopo desta fiscalização. Assim, torna-se extremamente difícil estabelecer uma relação causal direta entre a utilização dos recursos do PATE/PAR destinados à formação e a melhoria do ICA.

476. Nesse contexto, pode-se dizer que o estado do Amazonas, por exemplo, que alfabetizou 57% das crianças em 2025, abaixo da meta estipulada em 61% apresenta fortes desigualdades territoriais e municipais. Assim, em 2024, por exemplo, 25 municípios de um total de 62 alfabetizaram até 40% das crianças, sendo que dentre eles encontram-se municípios como Uarini, que apresentou o menor indicador de apenas 11% de crianças alfabetizadas (peça 138, pp. 30-38). Além disso, o Amazonas, por ser um estado da Região Norte, possui grandes distâncias, escolas ribeirinhas e indígenas com alta rotatividade docente, dificuldades de acesso, infraestrutura escolar precária e evasão. Esses fatores são recorrentemente apontados pelo Inep em análise sobre a alfabetização na região Norte (peça 138, pp. 53-64).

477. Outro estado digno de nota é o Rio Grande do Sul, que sofreu enchentes violentas em 2024, e até hoje não se recuperou completamente (peça 138, pp. 77-81).

478. Uma última possível razão para a não melhoria do indicador ICA e/ou o não atingimento da meta de alfabetização até 2025 está relacionada ao fato de que a formação continuada não constitui o único eixo determinante para a melhoria do ICA, sendo necessário considerar outros eixos que também influenciam os resultados obtidos. Como os demais eixos não foram abrangidos pelo escopo deste trabalho, faz-se apenas uma menção às principais evidências que corroboram tal inferência.

479. A primeira delas é a normativa, uma vez que o próprio desenho do CNCA, insculpido no Decreto 11.556/2023 e, posteriormente, na Lei 14.903/2025, é multieixos. A segunda é orçamentária, visto que uma parcela expressiva de recursos do CNCA não é destinada diretamente à formação, mas sim ao pagamento de bolsas para articuladores (gestão e coordenação), impressão e distribuição de materiais complementares de alfabetização, à aquisição de material didático-pedagógico, à melhoria da infraestrutura nas escolas e ao apoio à governança estadual e municipal da política. A terceira é avaliativa, uma vez que o ICA capta resultados influenciados por múltiplos fatores. E a quarta e última é histórica e comparativa.

480. Com efeito, avaliações em políticas anteriores como a PNAIC (Pacto Nacional pela Alfabetização da Idade Certa), que vigorou entre 2012 e 2018, já indicavam que a formação docente, isoladamente, não garante melhoria sustentada nos indicadores de alfabetização (ALFERES, Marcia Aparecida; MAINARDES, Jefferson. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em ação: revisão de literatura. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, 2019. <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/R8McrF5ZJpDjpDVn87gRPxR/>). O uso pedagógico das avaliações, a gestão escolar, o acompanhamento das aprendizagens e o acesso a materiais adequados são fatores decisivos para transformar formação em resultado (BATISTA, Antônio Augusto Gomes et al. **Monitoramento e avaliação da alfabetização**. Belo Horizonte: Ceale/UFMG, 2005).

481. Os efeitos desse achado se traduziram no custo de oportunidade decorrente da permanência de recursos em contas específicas desses estados por dois anos sem aplicação na finalidade proposta, ainda que aplicados em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública (Planilha retificada – peça 132).

482. Além disso, como efeito direto e evidente desse achado, destaca-se a oportunidade perdida de utilizar, de forma tempestiva, o apoio supletivo destinado à formação docente nos exercícios de 2024 e 2025. Tal situação impacta diretamente na capacitação dos profissionais da alfabetização, especialmente os docentes, cuja atuação é essencial para promover a alfabetização das crianças nos anos iniciais do ensino fundamental.

483. Diante disso, propõe-se, com base no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, fazer as seguintes recomendações:

a) Recomendar ao MEC, junto ao Comitê Estratégico do PAR, que avalie a possibilidade de revisão da Resolução MEC 5/2023 ou criar uma resolução com vistas a instituir a obrigatoriedade de apresentação, pelos entes estaduais, de relatório anual sobre a execução dos recursos do PATE/PAR destinados à formação continuada, bem como preveja a utilização desses relatórios pelo MEC para emissão de alertas aos entes com baixa execução financeira e a sua divulgação anual sintetizada por meio de Boletins de Execução Financeira, no sítio eletrônico da política, de modo a fortalecer a transparência e a **accountability** na aplicação dos recursos públicos.

b) Recomendar ao FNDE que, em articulação com o Ministério da Educação (MEC), avalie a conveniência e a viabilidade de aperfeiçoar o desenho normativo e operacional da estrutura de itens de despesa das ações de formação do PAR 4 vinculadas ao CNCA (Resoluções CD/FNDE 4/2020, 24/2021 e Resolução MEC 2, de 7/6/2024), com vistas a:

b.1) reduzir a excessiva granularidade na pactuação por item de despesa, inclusive por meio de racionalização ou ampliação do rol de itens financiáveis, agrupamento de itens ou simplificação procedimental, quando tecnicamente justificável, sem prejuízo da análise prévia do objeto, da observância das classificações orçamentárias, e da finalidade pactuada;

b.2) avaliar alternativas normativas ou procedimentais que tornem a reprogramação mais ágil e previsível, preservando a necessária atuação do MEC na análise pedagógica e do FNDE na análise técnico-financeira;

b.3) fortalecer parâmetros objetivos, padronização de procedimentos e orientações aos entes federados, de forma a mitigar riscos, facilitar a execução e assegurar a regular prestação de contas; e

b.4) incrementar a eficiência e a eficácia na execução do conjunto dos recursos transferidos, observando os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade insculpidos no art. 70 da Constituição Federal, além dos demais princípios, obrigações e controles previstos na Lei 4.320/1964 e na Lei Complementar 101/2000

c) Recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que, enquanto não concluídas as integrações sistêmicas do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à Plataforma Transferegov.br para a operacionalização dos Termos de Compromisso do PAR/CNCA com execução via Ordem de Pagamento de Parcerias (OPP), estabeleça, junto às instituições financeiras responsáveis, procedimentos temporários, padronizados e automatizados para o compartilhamento periódico dos extratos bancários das contas específicas mantidas pelos estados beneficiários dos recursos do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), destinados à formação por meio do PATE/PAR, assegurando a disponibilização dessas informações ao MEC e ao FNDE, bem como a rastreabilidade mínima necessária ao acompanhamento da execução financeira dos respectivos termos de compromisso, sem prejuízo da posterior migração para solução estruturante no âmbito do Transferegov.br.

d) Recomendar ao MEC que institua um Plano de Execução Assistida, junto aos territórios estaduais com dificuldades de gestão para destravar a execução dos recursos financeiros transferidos por meio do PATE/PAR.

484. Os benefícios advindos dessas recomendações apresentadas se traduzem no aperfeiçoamento do acompanhamento da execução dos recursos e maior transparência dessa execução ao público em geral; na agilização nos processos de compra e contratação pelos estados, com redução da burocracia junto ao FNDE/MEC; na maior tempestividade e celeridade no acompanhamento remoto da execução financeira pelos estados; e no desentrelaçamento da execução dos recursos financeiros do PATE/PAR pelos estados.

Achado 38: 9 estados e o DF melhoraram o desempenho na alfabetização e/ou atingiram ou superaram a meta prevista até 2025, mesmo com a baixa utilização dos recursos do PATE/PAR para a formação de profissionais da alfabetização.

485. Observou-se, que 10 entes federados (37%) melhoraram o desempenho na alfabetização e/ou atingiram ou superaram a meta prevista até 2025, sem a utilização do apoio financeiro do governo federal para formação continuada, no período de 2023 a 2025, com base na planilha retificada de execução dos recursos do PATE/PAR para formação (SEI 6641469) – peça 132, contendo o saldo remanescente nas contas específicas dos estados em 5/2/2026, encaminhada pelo MEC, por meio do Ofício N° 597/2026/CGAB/GAB/SEB/SEB-MEC, de 13/3/2026 (peça 131), em complemento ao Ofício N.º 31/2026/TCU/AECI/GM/GM-MEC (peça 110, pp. 15-16, item 4.43, alínea ‘e’), que atendeu ao Ofício de Requisição 001.333/2025-AudEducação (peça 10, item 34, alínea ‘e’). Os entes federados identificados foram **Goiás, Mato Grosso, Paraíba, São Paulo, Tocantins, Acre, Amapá, DF, Paraná e Rondônia**.

486. Aplicam-se ao presente achado o disposto nos parágrafos 461 a 466 e 468 a 474 do achado anterior (Achado 37), haja vista a baixa utilização de recursos do PATE/PAR no período de 2023 a 2025.

487. Uma das principais causas deste achado, que não é comum ao achado anterior, é a utilização de outras fontes de recursos que não a federal, para a realização das formações, como recursos estaduais e/ou municipais. Isso ficou evidenciado na planilha enviada pelo MEC denominada ‘Dados_Coleta_CNCA_Consolidado_2024(2)’, contida na peça 123, em cuja aba ‘CNCA_Coleta_Estados’, se verifica a existência de estados que tiveram as suas formações para docentes de 1º e 2º ano, por exemplo, financiadas apenas com recursos estaduais (IN_FINAN_Estado_DOC_1_2), de acordo com a aba ‘Dicionário_CNCA_Estados’ (‘A sua unidade da federação ofertou formação para docentes de 1º e 2º ano do Ensino Fundamental no âmbito do CNCA em 2024. Como esta ação de formação foi financiada em 2024? [Com recursos financeiros próprios da rede estadual]’). Nesse tipo de financiamento provido apenas pelos cofres estaduais, em 2024, se enquadrariam todos os 10 entes federados deste achado (Mato Grosso, Goiás, Paraíba, São Paulo, Tocantins, Acre, Amapá, DF, Paraná e Rondônia), pelo menos até o exercício de 2024.

488. A segunda causa não comum consistiria na capacidade de implementação local elevada (gestão pedagógica, acompanhamento em rede, materiais próprios e programas estaduais consolidados).

489. De fato, a existência prévia de programas de formação para alfabetização já consolidados em alguns estados, antes do advento do CNCA, confere um maior nível de maturidade em relação à execução das ações de formação continuada. Assim, muitos estados já possuíam processos em andamento, sem necessidade de recorrer ao Compromisso, conforme mencionado no extrato da 2ª entrevista realizada com os gestores do MEC.

490. Nessa situação, pode-se citar, por exemplo, o estado do Mato Grosso com o Programa Alfabetiza MT, que foi implantado e implementado, em 2021, em todo o seu território (peça 110, p. 1006); o estado de Goiás, com o Programa de Alfabetização AlfaMais Goiás, criado pela Lei 21.071, em 9/8/2021 (peça 110, p. 1042) e o Estado da Paraíba, com o programa Integra Educação Paraíba, instituído pela Lei 12.026, de 12/8/2021 (peça 110, p. 1880).

491. Toda essa capacidade de implementação também ficou demonstrada na 2ª Avaliação do CNCA – Avaliação de Implementação/2024 (pp. 27-28). Nesse contexto, constatou-se que alguns estados realizaram formações em 2024, como para docentes de 1º e 2º ano, alcançando percentuais de concluintes muito próximos ou superiores ao número de formações planejadas. Exemplos incluem Mato Grosso (119,2%), Paraíba (90,8%), São Paulo (112,0%), Tocantins (76,9%), DF (210,5%), Acre (93,7%), Amapá (50,6%), Paraná (84,7%) e Rondônia (208,4%). Apenas o estado de Goiás apresentou um número inferior à metade do planejado (42,9%). Esses números se referem a formação de docentes de 1.º e 2.º ano do Ensino Fundamental, em 2024 (Apêndice J).

492. Há que se ressaltar, porém, que a baixa rotatividade em determinadas redes estaduais e municipais podem contribuir para a não necessidade de formações a cada ano. Estados que passaram por formações massivas nos últimos 3 anos, por exemplo, podem executar menos formações e manterem os resultados altos. Pode ser o caso de Goiás, por exemplo.

493. Como efeito desse achado pode-se mencionar a baixa adicionalidade do financiamento federal no curto prazo, com redução da indução do CNCA sobre práticas de formação. Isso se deve ao fato de que a melhora nos indicadores de alfabetização ocorreu independentemente da formação financiada pela União.

494. Diante desse quadro, não se faz nenhuma recomendação para o presente achado, uma vez que as recomendações do achado 37 já se aplicam ao presente achado.

495. Do mesmo modo, os benefícios advindos dessas recomendações são as mesmas previstas no achado 37 (parágrafo 484).

Achado 39: 3 estados sem melhora no desempenho e/ou atingimento da meta do ICA até 2025, mesmo com o uso quase integral de recursos do Pate/PAR para formação continuada de profissionais de alfabetização, no período de 2023 a 2025.

496. Verificou-se que 3 estados (11,11%) não apresentaram melhora no desempenho da alfabetização e/ou atingimento da meta do ICA até 2025 (Apêndice I), mesmo com o uso quase integral do apoio financeiro do governo federal para formação continuada, no período de 2023 a 2025, com base na planilha retificada de execução dos recursos do PATE/PAR para formação (SEI 6641469) – peça 132, contendo o saldo remanescente nas contas específicas dos estados em 5/2/2026, encaminhada pelo MEC, por meio do Ofício N° 597/2026/CGAB/GAB/SEB/SEB-MEC, de 13/3/2026 (peça 131), em complemento ao Ofício N.º 31/2026/TCU/AECI/GM/GM-MEC (peça 110, pp. 15-16, item 4.43, alínea ‘e’), que atendeu ao Ofício de Requisição 001.333/2025-AudEducação (peça 10, item 34, alínea ‘e’). Os estados identificados foram **Pará, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro** (Apêndice H).

497. Nessa planilha (Apêndice H), verificou-se que o Pará utilizou cerca de 87% dos recursos repassados atualizados; o Rio Grande do Norte usou cerca de 45,68%, que equivale a quase totalidade dos recursos repassados no 1º ciclo; e o Rio de Janeiro, utilizou cerca de 45,50% dos recursos repassados atualizados, que também equivale a quase totalidade dos recursos repassados no 1.º ciclo.

498. Aplicam-se ao presente achado o disposto nos parágrafos 462 a 466 do achado anterior (Achado 37).

499. Quanto à ausência de melhoria no Indicador Criança Alfabetizada (ICA) e/ou ao não atingimento da meta de alfabetização até 2025, é praticamente inviável identificar as causas específicas para os três estados mencionados. De forma preliminar, pode-se apontar que há fatores conjunturais, além dos relacionados à política em si, que dizem respeito às particularidades de cada estado. Ademais, é necessário considerar que a formação continuada não é o único eixo que influencia a melhoria do ICA. Assim, torna-se extremamente difícil estabelecer uma relação causal direta entre a utilização dos recursos do PATE/PAR destinados à formação e a melhoria do ICA.

500. Nesse contexto, pode-se dizer que o estado do **Pará**, por exemplo, que alfabetizou 57% das crianças em 2025, abaixo da meta estipulada em 58% apresenta fortes desigualdades territoriais e municipais. Assim, em 2024, 37 municípios de um total de 144 (26%) alfabetizaram até 40% dos alunos do 2º ano do ensino fundamental, sendo que dentre eles encontram-se municípios como Curalinho, que apresentou o menor indicador de apenas 24% de crianças alfabetizadas (peça 138, pp. 39-47). Além disso, o referido estado, por pertencer a região norte, a exemplo do Amazonas, também possui grandes distâncias, escolas ribeirinhas e indígenas com alta rotatividade docente, dificuldades de acesso, infraestrutura escolar precária e evasão. Fatores estes recorrentemente apontados pelo Inep em análise sobre a alfabetização na região Norte (peça 138, pp. 65-76).

501. Outro estado digno de nota é o Rio de Janeiro, cuja violência urbana dentro da região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro, pode ser um dos fatores que explicam a baixa aprendizagem das crianças, em virtude da suspensão recorrente de aulas e da realização de operações policiais em grande escala, situações largamente divulgadas nos jornais impressos e televisivos (peça 138, pp. 55-59).

502. Uma segunda causa pode estar relacionada à janela temporal, considerando que os efeitos das formações realizadas podem não se manifestar completamente nos mesmos anos letivos em que elas ocorreram, mas sim nos anos seguintes das formações realizadas a 2024 e 2025. Os impactos dessas ações, provavelmente, terão impacto apenas na apuração do Indicador Criança Alfabetizada (ICA) de 2026. Como foi o caso do estado do Pará que formou, em 2024, 93,0% do número de docentes planejados para o 1º e 2º ano do Ensino Fundamental (2ª Avaliação do CNCA – Avaliação de Implementação/2024 - peça 138 pp. 82-147).

503. Uma última razão para a ausência de melhoria do indicador ICA e/ou para o não atingimento da meta de alfabetização em 2024 está relacionada ao fato de que a formação continuada não constitui o único fator determinante para a elevação do ICA, sendo necessário considerar os outros eixos que também influenciam os resultados obtidos. Como esses demais aspectos não foram abrangidos pelo escopo deste trabalho, faz-se apenas uma menção às principais evidências que corroboram tal inferência, conforme explanado nos parágrafos 478 a 480 do Achado 37.

504. Como consequência do achado identificado, verifica-se a limitação dos efeitos esperados da política no território estadual, contribuindo para a manutenção de baixos níveis de alfabetização e para a persistência de desigualdades educacionais entre redes com maior necessidade de apoio técnico e pedagógico, conforme observado no Apêndice I.

505. Diante disso, propõe-se, com base no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, **recomendar ao MEC a implantação de acompanhamento e suporte técnico diferenciado, sistemático e customizado, em articulação com os Comitês Estratégicos Estaduais do CNCA (CEECs), direcionado aos territórios estaduais que apresentem maiores dificuldades na melhoria e/ou no alcance das metas do ICA, devendo tal suporte estar precedido de diagnóstico técnico individualizado, apto a identificar os principais entraves e condicionantes específicos de cada território. Recomenda-se, ainda, que o MEC oriente esses estados a adotarem estratégia similar de apoio técnico aos respectivos municípios, observada a mesma metodologia diagnóstica e os princípios da cooperação federativa.**

506. O benefício decorrente dessa recomendação irá se refletir diretamente na melhoria do ICA em 2026.

Achado 40: Atraso na realização das ações de formação previstas no PATE/PAR 2024

507. Verificou-se um atraso na execução das ações de formação continuada planejadas em 2023 pelos estados, as quais estavam previstas para serem implementadas no Plano de Ação dos Territórios Estaduais (PATE) anual de 2024.

508. Isso foi evidenciado na 2ª Avaliação do CNCA – Avaliação de Implementação/2024 (pp. 27-32), em que se constatou que diversos estados não conseguiram formar o número de profissionais planejados. Os percentuais de alunos concluintes em relação aos alunos planejados ficaram abaixo de 50%, conforme demonstrado na tabela constante do Apêndice J, para alguns tipos de formação.

509. A Resolução MEC/PAR 5, de 10/11/2023, estabeleceu critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, para a implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) em regime de colaboração, por meio do quarto ciclo (2021-2024) do Plano de Ações Articuladas (PAR).

510. A Resolução CD/FNDE 4, de 4/5/2020, por sua vez, estabeleceu os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, município e do Distrito Federal, no âmbito do quarto ciclo (2021-2024) do Plano de Ações Articuladas - PAR.

511. Observa-se, assim, que a Resolução CD/FNDE 4, de 4/5/2020, é a norma estrutural do PAR. Ela institui o funcionamento do 4º ciclo do PAR, seus critérios, prioridades, instrumentos e requisitos. Já a Resolução MEC/PAR 5 é uma regulamentação temática dentro do mesmo ciclo do PAR. Ela cria um recorte específico para o CNCA, estabelecendo critérios e procedimentos adicionais, mas dependentes das regras gerais definidas em 2020.

512. Assim, apesar de o quarto ciclo do PAR estar ligado ao período de 2021 a 2024, de acordo com o art. 3º da Resolução MEC/PAR 5, de 10/11/2023, o Plano de Ações do Território Estadual (Pate) instituído como instrumento auxiliar do quarto ciclo do PAR (2021-2024) para a implementação de ações do CNCA em regime de colaboração tripartite entre União, estados e municípios para atendimento das demandas do território estadual, tem vigência anual.

513. Uma das causas desse atraso na realização das formações deve-se a não utilização integral dos recursos do PATE/PAR em 2024, por parte de alguns estados, conforme demonstrado no Apêndice H, confeccionado a partir da planilha retificada de execução dos recursos do PATE/PAR para formação (SEI 6641469) – peça 132.

514. A outra diz respeito às dificuldades de operacionalização do CNCA no território estadual, como equipe reduzida, morosidade nos processos administrativos, dificuldades de contratação e falta de continuidade administrativa, além de problemas de articulação entre estados e municípios. Essas questões foram amplamente evidenciadas no extrato da 2ª entrevista com o MEC (peça 138, pp. 16-29) e nas atas do Cenac (6, de 14/8/2024; 8, de 24/2/2025; 9, de 11/6/2025; e 10, de 6/9/2025 – peça 135, pp. 1-28), conforme já analisado no parágrafo 468 (Achado 37).

515. Um dos efeitos desse atraso na realização das ações de formação previstas no PATE/PAR 2024 levou a transformação do PATE anual em um PATE bianual, para melhor aproveitamento dos recursos repassados, sem a devida alteração na Resolução SEB/MEC 5/2023, apenas com a autorização do Cenac, conforme evidenciado na Ata do Cenac 6, de 14/8/2024 (peça 136, pp. 1-6).

516. Uma segunda consequência desse atraso foi a prorrogação dos termos de compromisso para ações de formação que vigoravam inicialmente por 2 anos para mais 1 ano e poucos meses, o que culminou com o estabelecimento do fim da vigência desses termos para o exercício de 2027 (peça 138, pp. 148-206).

517. Diante do exposto, propõe-se, com base no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, fazer as seguintes **recomendações ao MEC, junto ao Comitê Estratégico do PAR, para que:**

a) avalie a possibilidade de revisão da Resolução SEB/MEC 5/2023 para adequar o prazo de vigência do Plano de Ações do Território Estadual (PATE) à execução prática do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), ampliando-o de anual para bianual, de modo a alinhá-lo ao prazo dos termos de compromisso.

b) revise a Resolução 5, de 10/11/2023, ou, alternativamente, edite nova resolução de modo a estabelecer a obrigatoriedade de elaboração e apresentação de relatórios parciais de execução do PATE/PAR Formação ao final de cada exercício, prevendo a obrigatoriedade de contemplar, no mínimo, as ações pactuadas e efetivamente executadas junto aos municípios, bem como o detalhamento do montante de recursos federais e estaduais aplicados. Deverá, ainda, ser previsto que tais relatórios **integrem a prestação de contas final do respectivo termo de compromisso**, como instrumento de transparência, acompanhamento e avaliação da execução pactuada.

518. Essa recomendação visa promover maior coerência normativa, facilitar a execução das ações planejadas e assegurar o melhor aproveitamento dos recursos financeiros repassados, contribuindo para a efetividade da política pública. Além disso, contribui para uma maior tempestividade da prestação de contas e, conseqüentemente, maior acompanhamento das despesas executadas com os recursos da formação.

5.2. Monitoramento da qualidade formativa e disseminação das boas práticas

519. Ao longo desse trabalho, restou comprovado que o MEC exerce um monitoramento contínuo sobre o CNCA. Especificamente com relação às ações formativas, esse monitoramento é observado não somente sobre a quantidade das ações de formação realizadas pelos estados, mas também sobre a qualidade dessas formações, de modo a saber se elas estão pedagogicamente aderentes às diretrizes do MEC.

520. Diante da necessidade da avaliação qualitativa dessas formações foi contratada uma Consultoria Especializada em Programa de Formação de Professores da Educação nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, por meio de organismos internacionais como a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI) e a Unesco, contendo proposta de instrumentos e indicadores para levantamento padronizado das iniciativas de formação continuada no âmbito do CNCA. Os trabalhos dessa consultoria foram realizados com relação ao exercício de 2024 e tem a previsão de se estenderem para a avaliação dos exercícios de 2025 e 2026.

521. Dessa forma, esse levantamento padronizado buscou avaliar os elementos que integravam a qualidade dos programas de formação estaduais, tais como, organização da oferta, organização da carga horária, organização da prática pedagógica e organização do trabalho pedagógico. A referida consultoria produziu 12 relatórios, detalhados por cada estado e região política brasileira. Desse trabalho forma emanadas recomendações para todos os estados que estão consolidadas em um aplicativo

Power

BI

70

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNjI0MjVhZTEtNGRmYy00OTg5LTgzNjMtNW14MzgwODhhODh4IiwidCI6ImVjMzU5YmExLTYzMGItNGQyYiIiODMzLWw4ZTZkNDhmODh4IiwiaWQiOiJ1OSJ9>, cuja implementação está sendo acompanhada pelo MEC.

522. Desse modo, a segunda causa raiz inicialmente identificada como risco não se confirmou, uma vez que o Ministério da Educação (MEC) demonstrou exercer supervisão sobre a qualidade formativa nos territórios estaduais e no Distrito Federal. Ressalta-se, contudo, a inexistência de mecanismos sistemáticos de avaliação dos cursos pelos usuários finais, aspecto que, inclusive, foi objeto de recomendação da consultoria aos estados.

523. No tocante às boas práticas na área da formação continuada, apurou-se uma única constatação que está descrita no achado apresentado a seguir.

Achado 41: O MEC não tem dado transparência das boas práticas formativas implementadas por outros entes federados no âmbito do CNCA, seja por meio do site oficial do programa ou por outro repositório que preserve a memória dessas iniciativas.

524. Questionados, numa primeira entrevista, sobre disseminação de boas práticas, os servidores do MEC informaram que são promovidos ciclos formativos frequentes entre os estados e reuniões recorrentes com os membros da Renalfa, situação que foi ratificada na resposta do MEC ao Ofício 001.333/2025 (peça 110). Dentre outros documentos e informações apresentados em resposta ao Ofício, consta a Programação dos Ciclos Formativos da Renalfa que ocorreram em 2025 em diversas cidades do país, os quais todos trataram de alguma forma sobre a formação continuada (peça 110, pp. 21, 25, 27 e 30).

525. Em uma segunda entrevista, abordando o mesmo tema de disseminação de boas práticas, foi reiterado que esse processo ocorre principalmente nos ciclos formativos da Renalfa. Além desses ciclos, há intensa comunicação entre os articuladores estaduais, pois as trocas passam prioritariamente pela Renalfa Estadual. Como todos os representantes estaduais participam das reuniões, as boas práticas são apresentadas a eles, que as repassam aos articuladores regionais e, posteriormente, aos municipais. Outro mecanismo relevante de disseminação são os relatórios elaborados pelos articuladores estaduais e regionais. Esses documentos, inseridos no Simec como condição para o recebimento das bolsas, registram práticas exitosas que servem de referência e são incorporadas aos ciclos formativos seguintes.

526. Logo, é possível constatar que não há uma diretriz formal para coleta e armazenamento em um único banco/sistema de dados das boas práticas identificadas nesses ciclos. Sobretudo em transições eleitorais em mandatos de governos e equipes técnicas municipais, estaduais e federais, tal procedimento implica no risco de boas práticas serem perdidas por falta de um processo sistematizado para catalogar, validar e dar publicidade de forma que todos os interessados possam ter acesso.

527. Com o objetivo de estimular a melhoria contínua e a adesão à filosofia do Programa, o MEC instituiu o Selo Nacional Compromisso Criança Alfabetizada, que já contou com duas edições, em 2024 e 2025. A comparação entre os editais revela diferenças importantes:

a) Finalidade (2024): o Edital 2024 declara, já na abertura, que o Selo integra as estratégias do MEC para o 'reconhecimento de boas práticas, no âmbito da alfabetização' — isto é, o Selo existe para valorizar práticas consideradas adequadas/efetivas no campo da alfabetização. Trata-se de propósito e direcionamento de política pública. No entanto, esse reconhecimento se restringe à existência de programa, projeto ou ação institucional da rede de ensino, destinada a reconhecer boas práticas e resultados de aprendizagem na alfabetização, para fins de pontuação, sendo que a comprovação é feita por documento que comprove tal iniciativa. Não há menção de mecanismo de disseminação da boa prática apresentada pelo ente, ou mesmo de uma centralização em algum repositório de todas as boas práticas apresentadas para fins de premiação.

b) Exigência procedimental (2024): ao mesmo tempo, o edital não exige que o ente apresente 'casos' de boas práticas (relatos narrativos) como peça obrigatória de inscrição. O reconhecimento se dá indiretamente, pela comprovação documental de ações estruturantes e condicionalidades (institucionalização, formação, monitoramento, distribuição de materiais etc.) previstas nos questionários e anexos. Em outras palavras: o Selo 'reconhece boas práticas' porque considera essas ações como boas práticas institucionais e as pontua com base em evidências documentais, não porque o

ente precise enviar um dossiê específico de ‘boas práticas’. O próprio questionário inclui item que estimula que **a rede tenha programas internos de reconhecimento de boas práticas**, o que também pontua (municípios/estados), mas isso não equivale a exigir a apresentação de boas práticas como peça de inscrição.

c) *Mudança de ênfase (2025): no Edital 2025, o discurso oficial abandona a menção explícita a ‘boas práticas’ e desloca o foco para resultados e impactos nas aprendizagens — incluindo o atingimento das metas do Indicador Criança Alfabetizada (ICA) como dimensão de avaliação (novo eixo ‘Resultados’). Aqui, além de continuar pedindo evidências documentais das ações, o edital passa a reconhecer (e distinguir) os entes pelo desempenho aferido em indicadores.*

Quadro 20 - Síntese das principais diferenças entre os Editais do Selo Nacional CNCA

Tema	Edital 2024	Edital 2025
Eixos de Avaliação	4 eixos (sem resultados)	5 eixos, incluindo Resultados/ICA
Foco da avaliação	Esforços e condicionalidades	Esforços + impactos concretos
Resultados/ICA	Não exigidos	Critério central e obrigatório
Pontuação/Categorias	Faixas fixas de 45–100	Mantém categorias, mas com exigências superiores e vinculação a resultados
Articuladores Renalfa	Exigência genérica	Exigência explícita de nomeação antes do início das inscrições
Documentação	Comprovação de ações	Comprovação evidenciada + evidências de impacto
Ênfase	Reconhecimento de boas práticas pelos entes e implementação de programas internos	Políticas baseadas em evidências e resultados de aprendizagem

Fonte: comparativo entre os Editais realizado por IA.

528. *O que se conclui do exposto acima, é que o Selo não tem como fim a disseminação de boas práticas, tampouco de coletá-las, mas apenas induzir os entes federados a identificá-las e coletá-las. Nesse sentido, entende-se que seria interessante que esta indução tivesse como objetivo que os entes federados tivessem repositórios próprios de boas práticas, concentrados no âmbito estadual, em local de fácil acesso, público e transparentes.*

529. *Importante ressaltar que as boas práticas tanto podem se referir à formação de professores, como à prática de alfabetização exercida por estes docentes em sala de aula. Uma influi na outra, motivo pela qual ambas as experiências são valiosas e valem ser institucionalizadas e divulgadas a fim de poderem ser acessadas por toda a rede de ensino do país.*

530. *O risco de serem perdidas informações valiosas de experimentos, estudos de caso, metodologias e técnicas exitosas na alfabetização, ao não serem formalizadas/institucionalizadas, tais práticas, independentemente da memória das pessoas, se torna maior em razão da alternância de gestores públicos nos diversos entes federativos pela troca de Prefeitos, Governadores e Presidente, visto que cada um escolhe seus cargos de confiança, nem sempre mantendo o da gestão anterior. Assim, em regra, é comum que, no mínimo, a cada 4 anos sejam alterados os gestores, às vezes até num intervalo de tempo inferior, no caso dos Secretários de Educação, ou Ministro, conforme constatações feitas num estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), anexado à peça 138, pp. 233-247.*

531. *O estudo foi realizado por pesquisadores do Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (Cepesp/FGV) que examinou, entre outras questões, a rotatividade dos secretários estaduais, sendo que o padrão foi de dois secretários por secretaria em cada mandato para o período entre 1995 e 2018 (p. 434). Assim, pode-se supor que a cada troca de Secretário, cargos de confiança de hierarquia inferior também tenham seus titulares alterados, impactando no desenvolvimento das atividades que vinham sendo executadas.*

532. *O MEC, em 2024, contratou uma Consultoria Especializada em Programa de Formação de Professores da Educação Básica, conforme explanado nos parágrafos 520 e 521 acima. A partir da análise dos relatórios apresentados, foi possível identificar a ocorrência de algumas boas práticas na formação dos docentes, tais como (peça 110, pp. 962-2854):*

1) Inclusão e acessibilidade:

a) *AVA com acessibilidade: Libras, legendas, leitura de tela, ampliação de tela; equipe dedicada e aprimoramento contínuo; inclusão de docentes de escolas indígenas, quilombolas e da educação especial com adequação de materiais* — (peça 110, p. 1420) – Minas Gerais.

b) *Trilhas formativas flexíveis e plano de expansão do público (professores → coordenadores → gestores), assegurando acesso e permanência* — (peça 110, pp. 1416 e 1419) – Minas Gerais.

2) Formação continuada baseada em evidências (diagnóstico e prática real):

a) *Sequências didáticas e práticas discursivas para fluência leitora (oralidade, leitura/escuta, escrita, análise linguística)* — (peça 110, p. 1404) – São Paulo.

b) *Uso de diagnósticos reais da rede (hipóteses de escrita, fluência leitora, agrupamentos produtivos) e estudos de caso para orientar intervenção* — (peça 110, p. 1405) – São Paulo.

c) *Fundamentação científica com estudos da UFMG/MEC e bibliografia para aprofundamento* — (peça 110, p. 1433) – Minas Gerais.

3) Avaliação, monitoramento e retroalimentação:

a) *Avaliação contínua das formações (presencial + AVA), com atividades interativas e questionários; aferição pré/pós de fluência leitora dos estudantes* — (peça 110, p. 1408) São Paulo.

b) *Avaliação anual de desempenho docente integrando autoavaliação, observação de coordenadores e resultados dos alunos; uso de cartas reflexivas* — (peça 110, p. 1409) São Paulo.

4) Colaboração e disseminação:

a) *Rede colaborativa Estado–municípios, com seminários de boas práticas e formações intermunicipais para disseminação e replicação* — (peça 110, p. 1410) – São Paulo.

b) *Momentos estruturados de troca: apresentação de materiais produzidos pelos cursistas ao final dos encontros, favorecendo replicação* — (peça 110, p. 1467) – Espírito Santo.

5) Valorização e reconhecimento profissional:

a) *Premiação e homenagem a professores alfabetizadores em seminário estadual (Vitória), reforçando a disseminação de metodologias inovadoras* — (peça 110, p. 1470) – Espírito Santo.

b) *Acompanhamento próximo (presencial e virtual) com devolutivas personalizadas via cartas reflexivas, fomentando autonomia e engajamento* — (peça 110, p. 1406) – São Paulo.

6) Metodologias ativas e inovação pedagógica:

a) *Atividades práticas, como oficinas, brincadeiras (por exemplo, estourar balões), simulações e análise de situações reais, para ajudar a melhorar a liderança dos educadores e o trabalho em equipe.* — (peça 110, pp. 1467–1468) - Espírito Santo.

b) *Criação/adaptação de materiais e jogos para o contexto local (ex.: substituições de baixo custo)* — (peça 110, p. 1406) – São Paulo.

c) *Sequências didáticas que integram oralidade, leitura, escrita e análise linguística em situações de sala de aula* — (peça 110, p. 1404) – São Paulo.

d) *Estratégias como a leitura e devolutiva personalizada de cartas reflexivas contribuíram para um ambiente de valorização profissional e engajamento* – (peça 110, p. 1406.) – São Paulo.

7) Gestão escolar e liderança:

a) *Gestão de mudanças, análise de perfis de direção e oficinas de estudos de caso para aprimorar **feedback** e solução de problemas reais* — (peça 110, pp. 1466–1468) – Espírito Santo.

8) Estrutura e organização da formação:

a) *Modelo híbrido com AVA consolidado, trilhas e cascadeamento (estadual → regional → municipal → escolas)* — (peça 110, p. 1416, 1419) – Espírito Santo.

b) *Registro de disseminação (seminários, encontros intermunicipais) como parte formal do processo formativo* — (peça 110, p. 1410) – São Paulo.

533. *Embora todas as boas práticas acima citadas tenham sido obtidas na região Sudeste, entende-se que, mesmo respeitando as diferenças regionais, muitas delas poderiam ser disseminadas às demais*

regiões e estados de forma a buscar o nivelamento no sucesso da alfabetização, particularmente se compondo um arcabouço centralizado, transparente e público.

534. Nesse sentido, propõe-se recomendar ao MEC que implemente as seguintes ações:

a) compilar e publicar no sítio eletrônico do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) um repositório digital nacional, de livre acesso, destinado à divulgação de boas práticas formativas e de sala de aula em alfabetização, incluindo aquelas identificadas nas reuniões da Renalfa, nos relatórios dos articuladores registrados no Simec e as já referendadas por consultorias contratadas (OEI e Unesco), assegurando mecanismos de busca e filtragem por unidade federativa, etapa, temática, eixo da política e resultados alcançados.

b) induzir os estados a desenvolverem e publicarem repositórios digitais de boas práticas formativas e de sala de aula na alfabetização de alunos, com busca e filtros por municípios, temática, eixo da política, resultados etc., que fiquem disponíveis e sejam de livre acesso na internet;

c) utilizar os serviços prestados pela consultoria contratada via Organização dos estados Ibero-Americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), como instrumento para identificar e destacar boas práticas e referenciais de implementação eficaz do CNCA nos estados e municípios, divulgando e publicando na página do Compromisso ou outro repositório de acesso público.

535. Os benefícios esperados da adoção das recomendações acima são:

a) fortalecimento da transparência pública: demonstração de compromisso com transparência, evidências e qualidade da política educacional;

b) melhoria da cooperação federativa (redes aprendem entre si, fortalecendo a atuação cooperada entre União, estados, municípios e DF);

c) aumento da efetividade do CNCA: disseminação de soluções que funcionam aceleram os ganhos de aprendizagem;

d) redução de desigualdades entre redes: estados com menor capacidade técnica passam a ter acesso a práticas robustas e replicáveis;

e) garantia de que qualquer pessoa, profissional da educação ou município, independentemente de sua localização, tenha acesso ao conhecimento, promovendo um maior acesso ao aprendizado e à formação.

536. Os referidos benefícios serão medidos com a criação do repositório do MEC e a criação dos repositórios subnacionais (27), no âmbito dos estados, pelos próprios estados, a partir da indução do MEC. A criação desses repositórios já ensejará o aumento da transparência; e a inclusão nesses repositórios das boas práticas e soluções técnicas que facilitem o processo de aprendizagem tanto da formação dos formadores, quanto das crianças em sala de aula, contribuirão para disseminação de boas práticas, aumentando a efetividade do CNCA.

6. CONCLUSÃO

6.1. Conclusão (RePP 2026)

537. O RePP 2026 teve como objetivo avaliar a qualidade da implementação, o alcance dos objetivos e metas e os principais problemas do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), política coordenada pelo MEC com governança financeira e operacional do FNDE, em conformidade com a LDO 2026 e decisões do TCU.

538. A auditoria foi estruturada em três questões centrais. A primeira questionou se os processos, a estrutura de governança e gestão, bem como os mecanismos de alocação de recursos e monitoramento, estão organizados de forma a contribuir para uma implementação eficaz e de qualidade da política pública.

539. Dessa forma, pode-se dizer que as estruturas de governança e gestão do CNCA quanto à sua coordenação, monitoramento e avaliação foram devidamente institucionalizadas em pouco tempo de implantação da política. Observou-se, apenas a ausência de um processo formal de gestão de riscos, o que pode comprometer a atuação preventiva e a continuidade da política.

540. *No que se refere aos recursos necessários à implementação da política, verificou-se que, foram disponibilizados em quantidade suficiente, considerando os parâmetros estabelecidos. Isso abrange os aspectos relacionados à responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) em termos de recursos humanos, orçamentário-financeiros, materiais e tecnológicos. Observou-se, contudo, a utilização, no exercício de 2024, de recursos da quota federal do Salário-Educação para o pagamento de bolsas no âmbito da Renalfa, sem que tenha sido possível, no presente momento, firmar juízo conclusivo quanto à regularidade dessa aplicação à luz da legislação vigente. Tal circunstância motivará a proposição de providência específica ao MEC para a realização de análises técnicas e jurídicas detalhadas sobre a matéria, inclusive quanto à eventual caracterização dessas despesas como despesas de pessoal e à compatibilidade com as vedações legais e constitucionais aplicáveis, especialmente o disposto no art. 7º da Lei nº 9.766/1998 e o estabelecido no §7.º do art. 212 da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional 108/2020. Registre-se, por fim, que a referida prática não foi reiterada no exercício de 2025.*

541. *Quanto à alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros, pode-se dizer que a política foi claramente identificada nas leis de orçamento e é rastreável nos Portais dos Ministérios e sistemas de execução orçamentária e financeira da União. No entanto, a ausência de dados regionalizados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) compromete a rastreabilidade específica, restringindo a visibilidade sobre a alocação dos recursos por localidades. Tal limitação pode acarretar desafios à transparência e ao acompanhamento tempestivo, sobretudo em uma política cuja premissa é a promoção da equidade territorial e educacional.*

542. *Além disso, os riscos relacionados à implementação da política pública, no que tange aos aspectos orçamentários, financeiros e fiscais, são considerados gerenciáveis. Isso se deve ao fato de que, embora a necessidade de financiamento da política tenha sido ajustada durante o processo legislativo e a execução orçamentária ao longo do exercício, tais ajustes não comprometeram o desempenho das ações planejadas. Ademais, apesar de a política ter sido impactada por limitações orçamentárias, financeiras ou fiscais gerais aplicáveis à Administração Pública Federal, sua implementação não foi prejudicada, devido à atuação articulada da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) com as áreas técnicas, administrativas e orçamentária do MEC, assegurando que as execuções ocorressem na medida da recomposição e da liberação dos limites de empenho. Acrescenta-se, ainda, que a política não foi impactada por passivos contingentes, como passivos judiciais.*

543. *Destaca-se, contudo, a elevada proporção de despesas discricionárias (RP2) em relação às despesas primárias obrigatórias (RP1), arranjo orçamentário que, embora revele maior dependência da disponibilidade anual de recursos e potencial vulnerabilidade à execução da política, não representa, por si só, inadequação do modelo adotado. Ressalta-se que o enrijecimento do orçamento por meio da ampliação de despesas obrigatórias não é recomendável, especialmente na área da educação, na qual o art. 212 da Constituição Federal já assegura a vinculação mínima obrigatória de recursos, garantindo um patamar mínimo de financiamento. Ademais, verificaram-se inconsistências no controle físico-financeiro, que resultaram na apresentação de informações parciais e na geração de indicadores potencialmente distorcidos nos relatórios de acompanhamento físico-financeiro do orçamento no Siop, relativamente a parte das ações da política.*

544. *Em relação à implementação e ao monitoramento, constatou-se a existência de um acompanhamento contínuo da política. Contudo, verificou-se a ausência de um cronograma definido para a medição e divulgação de indicadores, o que compromete a previsibilidade, a transparência e a efetividade do monitoramento.*

545. *Os encaminhamentos feitos para os achados dessa primeira questão buscaram fortalecer a governança, a conformidade legal, a qualidade das informações orçamentárias e a transparência da política.*

546. *A segunda questão de auditoria questionou se a política pública tem atingido os objetivos e metas previamente estabelecidos. Nesse contexto, constatou-se que os objetivos e metas da ação governamental estão sendo alcançados no curto e médio prazo. Além disso, a política já apresentou diversos resultados intermediários concretos e efeitos potenciais, embora os impactos finais, como a alfabetização universal até o 2º ano do ensino fundamental, ainda não tenham sido atingidos.*

547. Os resultados relacionados ao nível de alfabetização das crianças são medidos anualmente nos estados por meio do Indicador Criança Alfabetizada (ICA). Esse indicador de eficácia possui metas de alfabetização vinculadas para cada ano e estado, permitindo o monitoramento contínuo do progresso da política. Entretanto, constatou-se que a política, em que pese ter implementado uma série de indicadores de produto e resultado não criou indicadores de eficiência, dificultando a avaliação do uso racional dos recursos. Outro ponto que mereceu ressalva foi a existência de indicadores sem estimativa de tempo de implantação e de produção de efeitos, o que fragiliza o monitoramento, a comparação de resultados e a prestação de contas.

548. As recomendações propostas para sanear as falhas identificadas visam aprimorar o sistema de indicadores, alinhando-o às boas práticas de avaliação de políticas públicas

549. E, a terceira e última questão buscou avaliar em que medida a assistência técnica e financeira oferecida pelo MEC, no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), assegura que as ações de formação continuada para os profissionais da alfabetização são planejadas, executadas e monitoradas por estados e municípios de forma alinhada às demandas pactuadas nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e referências de qualidade que contribuam para a melhoria dos indicadores de alfabetização até o 2º ano do ensino fundamental.

550. No que concerne à implementação das ações de formação em conformidade com as demandas e os recursos pactuados nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e nos Planos de Ações Articuladas (PAR), verifica-se que, embora o Ministério da Educação (MEC) tenha disponibilizado tempestivamente os recursos financeiros aos estados, parcela significativa desses entes federativos aplicou apenas fração reduzida dos valores recebidos na execução das formações planejadas no período de 2024 a 2025, o que caracterizou baixo nível de execução financeira. Tal situação impactou negativamente o desempenho de alguns estados no Indicador Criança Alfabetizada (ICA) em 2025, comprometendo o alcance das metas de alfabetização estabelecidas para o período.

551. Nesse contexto, foram identificados diferentes padrões de execução dos recursos do PATE/PAR destinados à formação continuada, com efeitos distintos sobre os resultados de alfabetização. Em alguns estados, observou-se **baixa utilização dos recursos federais**, sem correspondência em melhora dos indicadores de alfabetização e/ou no atingimento das metas pactuadas, configurando **custo de oportunidade**. Em outros casos, verificou-se **baixa adicionalidade do financiamento federal** em estados com desempenho satisfatório, nos quais a política foi majoritariamente financiada com recursos próprios, sugerindo que a transferência federal não foi determinante para os resultados obtidos. Para ambas as situações, em que se constatou utilização limitada dos recursos federais, evidencia-se a **necessidade de desentrelaçamento dos mecanismos de execução financeira do PATE/PAR pelos entes estaduais**.

552. Por outro lado, foram identificados estados que utilizaram de forma quase integral os recursos federais, sem impacto proporcional nos resultados de alfabetização, indicando limitação da efetividade da política no território estadual. Esse cenário contribui para a manutenção de baixos níveis de alfabetização e para a persistência de desigualdades educacionais entre redes com maior necessidade de apoio técnico e pedagógico, sinalizando a conveniência da implementação de suporte técnico diferenciado e customizado, orientado aos problemas diagnosticados em cada território. Adicionalmente, verificaram-se atrasos na execução das ações de formação, com conversão de planejamentos anuais em bianuais e consequente comprometimento de prazos de execução e de prestação de contas.

553. Com relação à disponibilização de mecanismos para monitoramento da qualidade das formações realizadas no âmbito do CNCA, indução da implementação das recomendações oriundas desse monitoramento e disseminação de boas práticas identificadas, verificou-se que, além de monitorar a quantidade, o Ministério da Educação (MEC) demonstra preocupação com a qualidade das ações de formação continuada executadas nos estados. Essa preocupação resultou na contratação de consultoria especializada, por meio de organismos internacionais como a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI) e a Unesco, para atuar nesse segmento. Tal iniciativa gerou uma série de recomendações que estão sendo acompanhadas pelo Ministério.

554. No entanto, observou-se que o MEC não tem dado transparência às boas práticas formativas implementadas por outros entes federados no âmbito do CNCA, seja por meio do sítio oficial do

programa ou por outro repositório que preserve a memória dessas iniciativas, o que impede o compartilhamento de experiências exitosas. Essa transparência é necessária para dar perenidade ao CNCA, sobretudo em face da histórica alternância de gestores municipais, estaduais e federais nas pastas da Educação Básica em todo país.

555. Cumpre registrar que, apesar de algumas incongruências e lacunas pontuais, o CNCA configura-se como uma iniciativa exitosa, responsável por promover mudanças significativas e resultados relevantes na forma como os entes federados vêm se organizando e articulando esforços para alcançar o principal objetivo da política: criar condições e mobilizar ações conjuntas para alfabetizar todas as crianças brasileiras até o 2º ano do ensino fundamental.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7.1. Avaliação para o RePP 2026 (Núcleo Comum)

556. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Jorge Oliveira, propondo:

a) **recomendar ao MEC, junto ao Comitê Estratégico do PAR, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, que avalie a possibilidade de revisão da Resolução MEC/PAR 5/2023, ou, alternativamente, crie uma nova resolução com vistas a:**

a.1) *adequar o tempo de duração ou prazo de vigência do Plano de Ações do Território Estadual (PATE) à execução prática do CNCA, ampliando-o de anual para bianual (art. 3.º) (item 517, 'a');*

a.2) *instituir a obrigatoriedade de apresentação, pelos entes estaduais, de relatório anual sobre a execução parcial dos recursos do PATE/PAR Formação, ao final de cada exercício, contemplando o que foi pactuado e entregue aos municípios e o montante de recursos federais e estaduais utilizados, sendo que esses relatórios deverão integrar a prestação de contas final do termo de compromisso firmado. Nessa alteração também deverá estar prevista a utilização desses relatórios pelo MEC para emissão de alertas aos entes com baixa execução financeira e a sua divulgação sintetizada por meio de 'Boletins de Execução Financeira', no sítio da política, de modo a fortalecer a transparência e a prestação de contas na aplicação dos recursos públicos (item 483, 'a' e 517, 'b');*

b) **recomendar ao FNDE, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, que, em articulação com o Ministério da Educação (MEC), avalie a conveniência e a viabilidade de aperfeiçoar o desenho normativo e operacional da estrutura de itens de despesa das ações de formação do PAR 4 vinculadas ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – CNCA (Resoluções CD/FNDE 4/2020, 24/2021 e pela Resolução MEC 2, de 7 de junho de 2024), com vistas a:**

b.1) *reduzir a excessiva granularidade na pactuação por item de despesa, inclusive por meio de racionalização ou ampliação do rol de itens financiáveis, agrupamento de itens ou simplificação procedimental, quando tecnicamente justificável, sem prejuízo da análise prévia do objeto, da observância das classificações orçamentárias, e da finalidade pactuada;*

b.2) *avaliar alternativas normativas ou procedimentais que tornem a reprogramação mais ágil e previsível, preservando a necessária atuação do MEC na análise pedagógica e do FNDE na análise técnico-financeira;*

b.3) *fortalecer parâmetros objetivos, padronização de procedimentos e orientações aos entes federados, de forma a mitigar riscos, facilitar a execução e assegurar a regular prestação de contas; e*

b.4) *incrementar a eficiência e a eficácia na execução do conjunto dos recursos transferidos, observando os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade insculpidos no art. 70 da Constituição Federal, além dos demais princípios, obrigações e controles previstos na Lei 4.320/1964 e na Lei Complementar 101/2000. (item 483, 'b').*

c) **recomendar ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, que:**

c.1) *institua um Plano de Execução Assistida junto aos territórios estaduais com dificuldades de gestão para destravar a execução dos recursos financeiros transferidos por meio do PATE/PAR Formação (item 483, 'd');*

c.2) *estruture e implemente acompanhamento e suporte técnico diferenciado, sistemático e customizado, em articulação com os Comitês Estratégicos Estaduais do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CEECs), direcionado aos territórios estaduais que apresentem maiores dificuldades na melhoria e/ou no alcance das metas do Indicador Criança Alfabetizada (ICA). Tal apoio deverá estar precedido de diagnóstico técnico específico e individualizado, voltado à identificação dos principais entraves e condicionantes que impactam o desempenho de cada território. Recomenda-se, adicionalmente, que o MEC oriente os estados a replicarem estratégia análoga de apoio técnico aos respectivos municípios, observados os mesmos pressupostos metodológicos, de diagnóstico prévio e de adequação às realidades locais, bem como os princípios da cooperação federativa (item 505).*

c.3) *compile e publique no sítio eletrônico do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) um repositório digital nacional, de livre acesso, destinado à divulgação de boas práticas formativas de professores e de sala de aula em alfabetização, incluindo aquelas identificadas nas reuniões da Renalfa, nos relatórios dos articuladores registrados no Simec e as já referendadas por consultorias contratadas (OEI e Unesco), assegurando mecanismos de busca e filtragem por unidade federativa, etapa, temática, eixo da política e resultados alcançados (item 534, 'a').*

c.4) *induza os estados a desenvolverem e publicarem repositórios digitais de boas práticas formativas de professores e de sala de aula na alfabetização de alunos, com busca e filtros por municípios, temática, eixo da política, resultados etc., que fiquem disponíveis e de livre acesso na internet (item 534, 'b');*

c.5) *utilize os serviços prestados pela consultoria contratada via Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), como instrumento para identificar e destacar boas práticas e referenciais de implementação eficaz do CNCA nos estados e municípios (item 534, 'c');*

c.6) *realize estudo destinado à definição do conceito de eficiência aplicável ao CNCA, considerando as relações inerentes ao pacto federativo e as especificidades regionais, com enfoque na equidade, com vistas à instituição de indicadores de eficiência no âmbito do programa, os quais deverão estar vinculados a parâmetros claros, objetivos e previamente definidos (item 364); e*

c.7) *realize análises detalhadas, acompanhadas de parecer jurídico, para comprovar a regularidade da utilização dos recursos do salário-educação para o pagamento de bolsas da Renalfa, a exemplo do que ocorreu no exercício de 2024, ou, caso contrário, para evitar a reincidência nessa prática. Essas análises devem abordar a possibilidade de utilização de recursos da quota federal do Salário-Educação para o pagamento de despesas com pessoal, aperfeiçoamento do pessoal docente e custeio de bolsas, considerando as vedações legais e constitucionais aplicáveis, especialmente o disposto no art. 7.º da Lei 9.766/1998 em conjunto com o estabelecido no § 7.º do art. 212 da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional 108/2020. Além disso, deve-se avaliar a possível caracterização do pagamento de bolsas no âmbito da Renalfa como despesa de pessoal, tendo em vista que as atividades desempenhadas pelos articuladores não possuem caráter exclusivamente formativo, estando, também, diretamente relacionadas à execução contínua de políticas públicas educacionais, o que extrapola as funções típicas do magistério (item 181).*

d) **recomendar ao Ministério da Educação (MEC) e ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que modifiquem o indicador do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, para o programa de alfabetização (Objetivo Específico 0433 do Programa 5111 – Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade), substituindo o indicador bianual do Saeb, pelo anual ICA Nacional, ambos publicados pelo Inep (item 430);**

e) **recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, que, enquanto não concluídas as integrações sistêmicas do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à Plataforma Transferegov.br para a operacionalização dos Termos de Compromisso do PAR/CNCA com execução via Ordem de Pagamento de Parcerias (OPP), estabeleça, junto às instituições financeiras responsáveis, procedimentos temporários, padronizados e automatizados para o compartilhamento periódico dos extratos bancários das contas específicas mantidas pelos estados beneficiários dos recursos do Compromisso Nacional**

Criança Alfabetizada (CNCA), destinados à formação por meio do PATE/PAR, assegurando a disponibilização dessas informações ao MEC e ao FNDE, bem como a rastreabilidade mínima necessária ao acompanhamento da execução financeira dos respectivos termos de compromisso, sem prejuízo da posterior migração para solução estruturante no âmbito do Transferegov.br. (item 483, 'c');

f) dar ciência ao MEC, com fundamento no artigo 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

f.1) a ausência de um processo formal de gerenciamento de riscos do CNCA, contraria o Decreto 9.203/2017 (art. 17); as orientações dos Referenciais Básicos de Gestão de Risco (Capítulos I, II e III), de Governança Organizacional (item 3.1.6) e de Avaliação de Governança em Políticas Públicas (item 3.1.7), todos do TCU; e a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016 (art. 1.º) – (item 129);

f.2) a descrição dos campos 'localizador' e 'região' como 'Nacional', no Siop, contraria o disposto no art.16, IV, § 2º, das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2025 e 2026 (Leis 15.080/2024 e 15.321/2025), bem como o Ofício Circular SEI 231/2025/MPO, de 24/11/2025 (item 235).

f.3) as inconsistências identificadas no Relatório de Acompanhamento Físico-Financeiro do Orçamento de 2025, referentes à parte das ações orçamentárias que integram o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – CNCA, consistentes em metas físicas subestimadas (g) e/ou reprogramada (h) em patamar simbólico; reprogramado financeiro (c) não atualizado ou informado como zero; unidade de medida inadequada ou ambígua; e descompasso entre cronograma físico e financeiro (atesto/liquidação vs. produção), podem reduzir a fidedignidade do controle físico-financeiro, em contradição ao disposto nos Manuais do Siop (1 - Orientador do Acompanhamento Físico Financeiro do Orçamento, itens 3.4, 3.4.2, 4.1, 4.2, 4.3 e 7.2; 2- Manual do Módulo do Acompanhamento Orçamentário; e 3 - Manual Técnico do Submódulo Acompanhamento Físico Financeiro, itens 2, 3.2, 3.2.1, 3.5 e 3.7) – (item 262);

f.4) a ausência do estabelecimento de um cronograma sistematizado com a periodicidade de medição e publicação de indicadores da política, representa um movimento contrário à tendência estabelecida nos artigos 4º, II, b) e 9º, I, b) do Decreto 11.558, de 13 de junho de 2023, bem como às orientações do Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027 e do Guia Clear – Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (FGV CLEAR, 2025) – (item 306); e.

f.5) que o desenvolvimento de indicadores no âmbito do CNCA sem a inclusão de estimativa de tempo de implantação e de produção de efeitos, especialmente aqueles obtidos por meio dos sistemas Avamec, Simec e Simec/Sigef, contraria o disposto na Seção 5.6 do apêndice III.3 do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU – RC-PP (item 387).

g) nos termos do art. 8.º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no item 556, a (a.1 e a.2), b (b.1 a b.4), c (c.1 a c.7), d e e.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de fiscalização, na modalidade acompanhamento, com o objetivo de avaliar a maturidade da implementação e o alcance dos objetivos e metas da política pública denominada Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), com ênfase na formação continuada dos educadores, incluindo professores, coordenadores pedagógicos, diretores e outros profissionais da alfabetização. Este trabalho integrará o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) relativo ao exercício de 2026, exigido pelo art. 156 da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2026 – LDO 2026).

2. Para alcançar os objetivos da fiscalização, foram definidas as seguintes questões de auditoria:

“[...]”

1) *Os processos e a estrutura de governança e gestão, alocação de recursos e monitoramento estão organizados de maneira a contribuir para uma implementação de qualidade da política pública?*

2) *A política pública tem alcançado os objetivos e metas estabelecidos?*

3) *Em que medida a assistência técnica e financeira oferecida pelo Ministério da Educação (MEC), no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), assegura que as ações de formação continuada destinadas aos profissionais da alfabetização sejam planejadas, executadas e monitoradas pelos estados e municípios de forma alinhada às demandas pactuadas nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e com referências de qualidade, capazes de contribuir para a melhoria dos indicadores de alfabetização até o 2º ano do ensino fundamental?”*

3. Passo a sintetizar os resultados da fiscalização, adiantando que, em essência, acompanho as propostas de encaminhamento fornecidas pela AudEducação. Apenas promovo ajustes em alguns itens para maior alinhamento às regras pertinentes da Resolução-TCU 315/2020 e do Regimento Interno do TCU (RITCU), conforme será exposto adiante.

I. CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA

4. O Decreto 11.556/2023, que instituiu o CNCA, previu articulação de esforços dos entes federativos para garantir a alfabetização ao final do 2º ano do ensino fundamental, tendo como princípios: colaboração federativa, equidade, autonomia pedagógica e valorização dos profissionais da educação.

5. Posteriormente, a instituição da política ganhou *status* legal, com a aprovação da Lei 15.247/2025, que também instituiu o Fórum Nacional do CNCA, presidido pelo Presidente da República e composto por governadores, fortalecendo a governança federativa e os papéis das três esferas de governo.

6. O programa envolveu recursos da União no montante de R\$ 1,9 bilhão (de 2023 a 2025), por meio de repasses aos estados, Distrito Federal e municípios, com o objetivo de assegurar o direito à alfabetização das crianças brasileiras até o 2º ano do ensino fundamental e recompor as aprendizagens dos estudantes do 3º ao 5º ano afetadas pela pandemia de covid-19. Além disso, visa promover a equidade educacional, a valorização e a formação de profissionais e a implementação de sistemas de avaliação e monitoramento que orientem a prática pedagógica e a gestão.

7. Assim, o programa se estrutura em cinco eixos: gestão e governança (mecanismos de coordenação e monitoramento entre os entes); formação de profissionais (ações para formação continuada de professores e gestores); infraestrutura física e pedagógica (distribuição de materiais didáticos); reconhecimento de boas práticas (prêmios e certificações para casos de sucesso); sistemas de avaliação (padrões nacionais de monitoramento da aprendizagem).

8. Para isso, a política requer o envolvimento de todos os entes da federação, cabendo à União o estabelecimento de diretrizes, a indução e a coordenação estratégica dos esforços e o monitoramento do programa, por meio do Ministério da Educação (MEC). Esse ministério coordena o Comitê Estratégico Nacional (Cenac), que orienta e acompanha as ações, e a Rede Nacional de Articuladores (Renalfa), que envolve profissionais representantes de todos os entes. Além disso, há também os Comitês Estratégicos Estaduais (Ceec), que planejam e supervisionam a implementação da política nos entes federativos.

9. Os principais produtos do CNCA são: disponibilização de plataforma de formação continuada de profissionais da educação (Avamec Interativo); distribuição de materiais didáticos e pedagógicos; aplicação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb Alfabetização), com padrões nacionais de aprendizagem e avaliações diagnósticas e formativas; premiação com o Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização para experiências bem-sucedidas; e investimentos em formação continuada, infraestrutura pedagógica e bolsas para os articuladores da Renalfa.

10. No eixo formação, vale mencionar o apoio técnico-financeiro por meio dos Planos de Ação Territoriais (PATes), que integram o Plano de Ações Articuladas (PAR), nos quais são desenvolvidas ações de formação continuada em todos os estados, envolvendo milhares de profissionais da alfabetização (docentes da educação infantil e do 1º ao 5º ano do ensino fundamental, coordenadores pedagógicos, diretores escolares e equipe técnica). Nessa frente, destaca-se que houve adesão de 94,5% das redes municipais a pelo menos uma ação de formação oferecida.

11. Com relação à transparência, destaca-se o painel de monitoramento do programa, que contém um conjunto de informações, como: quantitativo de municípios que aderiram ao programa, número de matrículas, resultados do Saeb e dos editais do Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização. Em 26/1/2026, o painel indicava adesão de 100% dos municípios ao CNCA. Além disso, todos os estados e o Distrito Federal constituíram seus Ceec's e designaram equipes para a Renalfa Estadual. Quanto ao quantitativo de articuladores, do total de 7.369 vagas disponibilizadas pelo MEC, 7.189 foram efetivamente ocupadas (índice de adesão de 97,6%).

12. Em termos de recursos orçamentários, a assistência técnica e financeira oferecida pela União aos entes no bojo do CNCA é financiada por recursos do Orçamento Geral da União, os quais são repassados pelo FNDE, envolvendo tanto as ações de infraestrutura pedagógica como as bolsas para os articuladores da Renalfa.

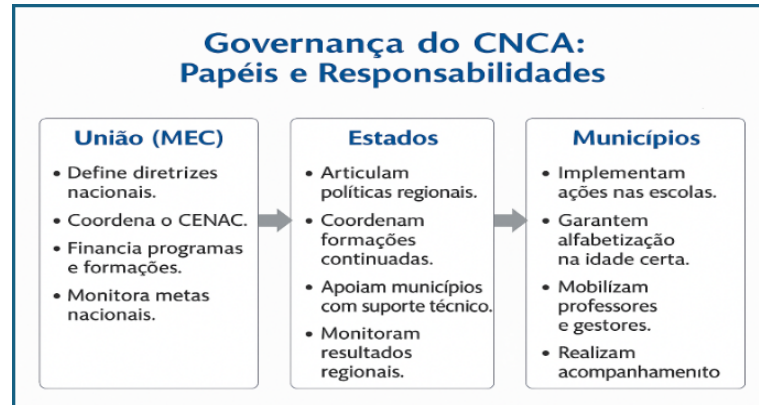
13. O objetivo principal do CNCA é garantir que 100% das crianças estejam alfabetizadas ao final do 2º ano do ensino fundamental até 2030, prevendo, como etapa intermediária, a recomposição das aprendizagens dos alunos do 3º, 4º e 5º anos até 2026. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) elaborou indicador para acompanhamento desse objetivo (Indicador Criança Alfabetizada – ICA), estabelecendo metas anuais para os entes federativos.

II. ACHADOS DA FISCALIZAÇÃO

II.1. Estruturas de governança e gestão

14. Primeiramente, destaco que a fiscalização identificou que a política conta com estruturas de governança e gestão devidamente institucionalizadas quanto à coordenação, ao monitoramento e à avaliação. A atuação conjunta dos entes está respaldada na Lei 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE), na Lei 15.247/2025 e no Decreto 11.556/2023, os quais estabelecem instâncias de implementação e monitoramento da política com suas respectivas atribuições e responsabilidades, bem como competências para os entes federativos considerando o princípio constitucional do regime de colaboração dos sistemas de ensino (art. 211 da Constituição Federal de 1988).

15. A figura a seguir, extraída do relatório de fiscalização, ilustra essa estrutura de governança da política (peça 175, p. 23):



16. Outro achado positivo de auditoria é que os instrumentos que orientam a coordenação da atuação conjunta (acordos, convênios, contratos e parcerias) estão adequadamente institucionalizados por meio de normas do MEC e do FNDE¹ que: orientam e disciplinam os procedimentos de adesão e execução das estratégias; definem regras para pagamento das bolsas de formação continuada dos articuladores da Renalfa; e estabelecem critérios para transferência, execução e prestação de contas dos recursos financeiros repassados aos entes no âmbito do CNCA.

17. Assim, quanto à institucionalização das estruturas de governança e gestão, conforme concluiu a AudEducação: “o conjunto normativo que rege o CNCA especifica claramente as competências, atribuições e prerrogativas de cada ente federado, estabelecendo procedimentos e quais os recursos disponibilizados para o alcance dos objetivos e resultados da política, bem como estabelece as formas de monitoramento e avaliação” (peça 175, p. 24).

18. Além disso, atribuições relativas ao monitoramento e à avaliação da política foram formalmente direcionadas ao Cenac, à Renalfa e a Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB). Essa secretaria é responsável pela alimentação do Painel de Monitoramento do CNCA. A Portaria 1.773/2023 instituiu a Comissão Permanente de Acompanhamento do CNCA (CPA), cujos membros foram designados pela Portaria SEB/MEC 35/2025. Ainda nessa linha, menciona-se também o papel exercido pelo Inep na gestão do indicador da política (ICA).

19. Quanto ao gerenciamento de riscos, no entanto, verificou-se que ainda não há um processo específico, estruturado e contínuo de gestão de riscos, conforme admitido pelo MEC. Com isso, a AudEducação propôs expedir ciência ao MEC quanto à ausência de um processo formal de gerenciamento de riscos do CNCA, o que contraria o art. 17 do Decreto 9.203/2017 e orientações contidas em referenciais do TCU sobre gestão de riscos, governança e políticas públicas.

20. Como o achado não trata propriamente da ocorrência de irregularidade, à luz do inciso II do art. 2º da Resolução-TCU 315/2020, entendo que não cabe expedir o comando na forma de ciência. Julgo mais adequado apenas informar ao MEC a respeito dessa impropriedade.

II.2. Alocação e gestão de recursos

21. Com relação aos recursos necessários à implementação da política, verificou-se que os recursos orçamentários e financeiros estão adequadamente identificados e disponibilizados, bem como os recursos humanos, materiais e tecnológicos, o que propicia a viabilidade operacional da política. No entanto, notou-se falha nos registros de execução orçamentária e financeira do programa em razão da ausência de informações regionalizadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), o que impede a análise sobre a alocação dos recursos por localidade, que é importante para avaliar se a destinação dos recursos leva em consideração as necessidades locais e regionais. Diante disso, a AudEducação propõe dar ciência ao MEC quanto à falha. Considerando que a ausência de registro da

¹ Resoluções 5/MEC/PAR, 19/FNDE, e 22/FNDE, todas de 2023.

localidade na execução orçamentária no referido sistema contraria dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 16, inciso IV, § 2º, da Lei 15.321/2025), acolho a proposta da AudEducação.

22. Identificaram-se, também, inconsistências nos registros do Siop relativos à execução físico-financeira das ações, como metas físicas subestimadas. Por exemplo, na Ação Orçamentária 0509 (Apoio ao Desenvolvimento na Educação Básica – PO 0014), foi prevista, como meta física, o apoio a uma iniciativa, o que também consta do campo “reprogramado”, mas a entrega física efetivamente apurada alcançou 31 iniciativas. Situação similar foi identificada na Ação 0515 (PDDE – Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – PO 000C), com meta inicial e reprogramada de 2.736 escolas apoiadas e realizado no valor de 15.069.

23. Esses achados demonstram falha no cadastro e no acompanhamento das ações ao longo do exercício para ajustar o planejamento físico-financeiro do programa em razão de mudanças significativas na capacidade de entrega e nas dotações orçamentárias inicialmente previstas. Os manuais de orientação para cadastro no Siop orientam a reprogramação quando ocorrerem alterações de cenário que impactam as ações. Diante disso, a AudEducação propõe dar ciência ao MEC sobre a questão. Nesse ponto, como não foi evidenciada a ocorrência de irregularidade, mas sim de impropriedades em face dos manuais e orientações de acompanhamento físico-financeiro do Siop, entendo que é pertinente apenas informar ao MEC a respeito dessas falhas.

24. Outro ponto relevante identificado pela fiscalização foi a utilização de recursos do Salário-Educação para o pagamento das bolsas no âmbito da Renalfa em 2024. Nos exercícios de 2023 e 2025 foi utilizada a fonte 100 (recursos livres da União). O Salário-Educação é uma receita vinculada, instituída pelo art. 212, § 5º, da Constituição Federal, destinada ao financiamento de programas, projetos e ações relacionados à educação básica pública, sendo que essa fonte de recursos não pode ser utilizada para o custeio de despesas de pessoal, conforme disposto no art. 7º da Lei 9.766/1998.

25. Considerando, no entanto, que não restou esclarecida a natureza das atribuições dos bolsistas para fins de análise da incidência ou não dessa vedação, a AudEducação propõe recomendar ao MEC que realize análise detalhada, acompanhada de parecer jurídico, sobre a regularidade da utilização dessa fonte de recursos para pagamento das bolsas. Acrescenta que tal análise deve abordar a possibilidade de utilização de recursos da quota federal do Salário-Educação para o pagamento de despesas com pessoal, aperfeiçoamento do pessoal docente e o custeio de bolsas, considerando as vedações legais e constitucionais aplicáveis, especialmente o disposto no art. 7º da Lei 9.766/1998 e no § 7º do art. 212 da Constituição Federal. Além disso, deve avaliar se o pagamento de bolsas no âmbito da Renalfa caracteriza despesa de pessoal, tendo em vista que as atividades desempenhadas pelos articuladores não possuem caráter exclusivamente formativo, mas envolvem, também, a execução contínua de políticas públicas educacionais, extrapolando as funções típicas do magistério.

26. Entendo que, dada a relevância da questão e a eventual irregularidade na aplicação dos recursos do Salário-Educação, o Tribunal deve determinar ao MEC que apresente ao Tribunal, em 60 dias, a análise proposta pela AudEducação, a qual deverá ser discutida em processo apartado de natureza de representação, conforme art. 237, inciso VI, e 246 do RITCU.

II.3. Implementação e Monitoramento

27. No que se refere à implementação, a equipe de fiscalização registrou que o programa conta com um processo de acompanhamento contínuo. Porém, o Plano de Monitoramento e Avaliação não apresenta, de forma sistematizada, o cronograma de medição dos indicadores e a periodicidade de apuração e de divulgação, o que prejudica o monitoramento efetivo da política e, também, a transparência. Assim, a equipe de fiscalização propõe dar ciência ao MEC sobre a falha. Entendo, no entanto, que a questão é mais bem endereçada por uma recomendação, por se tratar de oportunidade de melhoria.

28. Como aspecto positivo, registrou-se que o CNCA conta com um painel de monitoramento, com diversos dados sobre a política. Além disso, o MEC divulga relatórios e boletins de monitoramento do programa.

II.4. Alcance de objetivos e metas

29. Destaca-se, primeiramente, o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), que mede a eficácia do programa, com metas específicas e objetivas anuais, conforme mencionado anteriormente. No entanto, esse é o único indicador de desempenho do programa. Ainda não foram definidos indicadores de eficiência e de efetividade, o que, segundo o MEC, será analisado no processo de aprimoramento do Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso, ainda neste ano.

30. Quanto ao resultado medido pelo ICA, destaca-se o estado do Ceará, que ocupa a liderança nacional, com o alcance de 84% de crianças alfabetizadas, frente à meta de 64% em 2025.

31. A ausência de indicadores de eficiência compromete a avaliação da racionalidade no uso dos recursos. Com isso, propõe-se recomendar ao MEC que realize estudo para definir o conceito de eficiência aplicável ao CNCA, considerando as relações inerentes ao pacto federativo e as especificidades regionais, com vistas à instituição de indicadores de eficiência no âmbito do programa.

32. Identificou-se, também, falha nos indicadores no que diz respeito à ausência de estimativa de tempo para implantação e produção de efeitos, o que compromete a sua utilização no monitoramento e na avaliação da política. Diante disso, a AudEducação propõe expedir ciência ao MEC sobre a falha. Também neste caso, não verifico a ocorrência de irregularidade propriamente dita. Assim, entendo que é pertinente apenas informar ao MEC a respeito da impropriedade.

33. Verificou-se, ainda, a coexistência de dois indicadores criados pelo Inep para medir o mesmo resultado (“percentual de estudantes alfabetizados ao final do 2º ano do ensino fundamental”), mas que funcionam de formas diferentes. O indicador do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é calculado a cada dois anos por amostragem. Já o ICA é medido anualmente e de forma censitária, sendo, portanto, mais preciso e tempestivo. Ocorre que, no Plano Plurianual 2024-2027 (PPA), o indicador utilizado para monitorar o objetivo da alfabetização é o Saeb, enquanto a gestão do MEC utiliza o ICA no acompanhamento do CNCA.

34. Assim, propõe-se recomendar ao MEC e ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) que modifiquem o indicador do PPA para adotar o ICA, considerando sua melhor periodicidade e precisão.

II.5. Alinhamento das ações de formação continuada às demandas pactuadas nos Planos de Ação dos Territórios Estaduais (PATes) e nos Planos de Ações Articuladas (PAR)

35. A fiscalização identificou uma baixa utilização de recursos federais no âmbito do PATe/PAR para a formação continuada de profissionais da alfabetização em quatro estados (Amazonas, Rio Grande do Sul, Roraima e Santa Catarina).

36. Apontaram-se como causa para essa situação aspectos como: baixa maturidade dos estados em políticas promovidas em regime de colaboração com municípios, como o caso do CNCA; dificuldades de operacionalização dos cursos nos estados, em razão de limitações de pessoal e administrativas; e dificuldades dos entes para alimentar o sistema do MEC (Simec). O efeito dessa situação é o custo de oportunidade relativo aos recursos paralisados em contas específicas dos estados por dois anos sem aplicação na finalidade da política. Diante disso, acolho as propostas de recomendações ao MEC e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) para aperfeiçoar a normatização e o acompanhamento da execução desses recursos, inclusive com a emissão de alertas aos entes com baixa execução financeira.

37. A fiscalização identificou também que dez estados² tiveram melhoria de desempenho na alfabetização mesmo com baixa utilização dos recursos do PATE/PAR para a formação de profissionais. Isso pode ser explicado pela utilização de outras fontes de recursos, que não a federal, para a realização das formações, como recursos estaduais e/ou municipais ou pela melhor capacidade de implementação da política por parte desses entes.

38. Por outro lado, identificaram-se três estados³ que não apresentaram melhora no indicador ICA, mesmo utilizando quase a totalidade dos recursos federais para formação continuada. No entanto, é preciso ponderar que vários fatores interferem no indicador, não apenas ações de capacitação, de forma que não é possível atribuir uma relação de causalidade direta entre a utilização dos recursos do PATE/PAR e a melhoria do estado no ICA.

39. Diante disso, conforme proposto pela AudEducação, cabe recomendar ao MEC a implantação de acompanhamento e suporte técnico sistemático e customizado, em articulação com os Comitês Estratégicos Estaduais do CNCA (CEECs), direcionado aos territórios estaduais que apresentem maiores dificuldades para o alcance das metas do ICA, com base em diagnóstico prévio para identificar os principais entraves enfrentados por cada território.

40. Outro achado da fiscalização foi o atraso na realização de ações de formação previstas no PATE/PAR 2024, de forma que diversos estados não conseguiram formar o quantitativo de profissionais que havia sido planejado, o que pode se dever a dificuldades operacionais do CNCA no âmbito estadual e a falhas de articulação entre estados e municípios. Quanto a esse ponto, cabe expedir recomendações ao MEC para melhoria da norma do programa, inclusive para prever a obrigatoriedade de elaboração e apresentação de relatórios de execução do PATE/PAR ao final de cada exercício para fins de acompanhamento, transparência e prestação de contas.

41. O último achado diz respeito à falha no compartilhamento, pelo MEC, de boas práticas pelos entes federados, identificadas no bojo do CNCA. A falha é que não há uma diretriz formal para sistematização e consolidação dessas boas práticas em um único banco de dados. Interessante notar que um dos produtos do CNCA é o Selo Nacional Compromisso Criança Alfabetizada, que visa estimular a melhoria contínua e reconhecer boas práticas no âmbito da alfabetização. Porém, não há uma disseminação das boas práticas que os entes informam para concorrer ao selo.

42. Além de oferecer aprendizado mútuo para os entes, a criação de um repositório de boas práticas poderia contribuir para mitigar o risco de descontinuidade das iniciativas em razão da frequente rotatividade de gestores públicos nos estados e municípios, como resultado das eleições.

43. Considerando os diversos benefícios que o compartilhamento de boas práticas pode fornecer em direção aos resultados almejados pela política, propõe-se recomendar ao MEC a adoção de medidas para compilação e divulgação de experiências bem-sucedidas relacionadas à formação, à gestão e à alfabetização. Por sua pertinência, acolho a proposta.

III. CONCLUSÃO

44. O presente acompanhamento tratou de relevantes aspectos de governança e gestão de política pública que visa universalizar a alfabetização das crianças brasileiras na idade adequada. Considerando a distribuição constitucional de competências na área educacional, a política requer engajamento e conjugação de esforços dos três níveis da federação, sendo que a União exerce papel fundamental, de coordenação estratégica desse processo e de fornecimento de insumos para a atuação dos demais entes.

² Acre, Amapá, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Paraíba, São Paulo, Tocantins, Paraná e Rondônia.

³ Pará, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro.

45. Os resultados da fiscalização revelam um bom nível de institucionalização da política e das suas estruturas de governança, mas também indicam algumas oportunidades de melhoria, as quais são consignadas nas recomendações propostas. Entre as medidas que sugiro ao Tribunal, destaco as recomendações relacionadas à melhoria do compartilhamento de boas práticas, dado o baixo custo e o potencial de contribuir para a redução das diferenças significativas de desempenho entre os estados no indicador (ICA).

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de junho de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1537/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.399/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Educação; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-Executiva do Ministério da Educação; Secretaria-Executiva do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento
4. Unidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e Ministério do Planejamento e Orçamento
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização, na modalidade acompanhamento, com o objetivo de avaliar a maturidade da implementação e o alcance dos objetivos e metas da política pública Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), para fins de composição do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) 2026,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; 246 e 250, III, do Regimento Interno do TCU; e 2º, 4º, 9º e 11 da Resolução-TCU 315/2020, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar ao Ministério da Educação (MEC) que elabore e apresente ao Tribunal, em 60 dias, análise detalhada, acompanhada de parecer jurídico, para comprovar a regularidade da utilização dos recursos do salário-educação para o pagamento de bolsas da Renalfa, a exemplo do que ocorreu no exercício de 2024, abordando a possibilidade de utilização de recursos da quota federal do salário-educação para o pagamento de despesas com pessoal, aperfeiçoamento do pessoal docente e custeio de bolsas, considerando as vedações legais e constitucionais aplicáveis, especialmente o disposto no art. 7º da Lei 9.766/1998 em conjunto com o estabelecido no § 7º do art. 212 da Constituição Federal, e a possível caracterização do pagamento de bolsas no âmbito da Renalfa como despesa de pessoal, tendo em vista que as atividades desempenhadas pelos articuladores não possuem caráter exclusivamente formativo, estando, também, diretamente relacionadas à execução contínua de políticas públicas educacionais, o que extrapola as funções típicas do magistério;

9.2. recomendar ao MEC que avalie a possibilidade de revisão da Resolução MEC/PAR 5/2023 para:

9.2.1. adequar o tempo de duração ou prazo de vigência do Plano de Ações do Território Estadual (PATE) à execução prática do CNCA, ampliando-o de anual para bianual;

9.2.2. instituir a obrigatoriedade de apresentação, pelos entes estaduais, de relatório anual sobre a execução parcial dos recursos do PATE/PAR Formação, ao final de cada exercício, contemplando o que foi pactuado e entregue aos municípios e o montante de recursos federais e estaduais utilizados, devendo esses relatórios integrar a prestação de contas final do termo de compromisso firmado;

9.2.3. prever a utilização desses relatórios pelo MEC para emissão de alertas aos entes com baixa execução financeira e a sua divulgação sintetizada por meio de “Boletins de Execução

Financeira”, no sítio da política, de modo a fortalecer a transparência e a prestação de contas na aplicação dos recursos públicos;

9.3. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, em articulação com o MEC, avalie a conveniência e a viabilidade de aperfeiçoar o desenho normativo e operacional da estrutura de itens de despesa das ações de formação do PAR 4 vinculadas ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – CNCA (Resoluções CD/FNDE 4/2020 e 24/2021 e Resolução MEC 2/2024), para:

9.3.1. reduzir a excessiva granularidade na pactuação por item de despesa, por meio de racionalização ou ampliação do rol de itens financiáveis, agrupamento de itens ou simplificação procedimental, quando tecnicamente justificável, sem prejuízo da análise prévia do objeto, da observância das classificações orçamentárias e da finalidade pactuada;

9.3.2. avaliar alternativas normativas ou procedimentais que tornem a reprogramação mais ágil e previsível, preservando a necessária atuação do MEC na análise pedagógica e do FNDE na análise técnico-financeira;

9.3.3. fortalecer parâmetros objetivos, padronização de procedimentos e orientações aos entes federados, de forma a mitigar riscos, facilitar a execução e assegurar a regular prestação de contas;

9.3.4. incrementar a eficiência e a eficácia na execução do conjunto dos recursos transferidos.

9.4. recomendar ao MEC que:

9.4.1. institua um Plano de Execução Assistida junto aos territórios estaduais com dificuldades de gestão para destravar a execução dos recursos financeiros transferidos por meio do PATE/PAR Formação;

9.4.2. estructure e implemente acompanhamento e suporte técnico diferenciado, sistemático e customizado, em articulação com os Comitês Estratégicos Estaduais do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CEECs), direcionado aos territórios estaduais que apresentem maiores dificuldades na melhoria e/ou no alcance das metas do Indicador Criança Alfabetizada (ICA), devendo tal apoio ser precedido de diagnóstico técnico específico e individualizado para identificação dos principais entraves e condicionantes que impactam o desempenho de cada território;

9.4.3. oriente os estados a replicarem estratégia análoga de apoio técnico aos respectivos municípios, observados os mesmos pressupostos metodológicos, de diagnóstico prévio e de adequação às realidades locais, bem como os princípios da cooperação federativa;

9.4.4. compile e publique, no sítio eletrônico do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), um repositório digital nacional, de livre acesso, destinado à divulgação de boas práticas formativas de professores e de sala de aula em alfabetização, incluindo aquelas identificadas nas reuniões da Renalfa, nos relatórios dos articuladores registrados no Simec e as já referendadas por consultorias contratadas (OEI e Unesco), assegurando mecanismos de busca e filtragem por unidade federativa, etapa, temática, eixo da política e resultados alcançados;

9.4.5. induza os estados a desenvolverem e publicarem repositórios digitais de boas práticas formativas de professores e de sala de aula na alfabetização de alunos, com busca e filtros por municípios, temática, eixo da política e resultados, que sejam de livre acesso na *internet*;

9.4.6. utilize os serviços prestados pela consultoria contratada via Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), como instrumento para identificar e destacar boas práticas e referenciais de implementação eficaz do CNCA nos estados e municípios;

9.4.7. realize estudo destinado à definição do conceito de eficiência aplicável ao CNCA, considerando as relações inerentes ao pacto federativo e as especificidades regionais, para instituir indicadores de eficiência no âmbito do programa, os quais deverão estar vinculados a parâmetros claros, objetivos e previamente definidos;

9.4.8. estabeleça um cronograma sistematizado com a periodicidade de medição e a publicação de indicadores da política, em linha com o previsto nos arts. 4º, II, “b”, e 9º, I, “b”, do Decreto 11.558/2023 e com as orientações do Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027;

9.5. recomendar ao MEC e ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) que modifiquem o indicador do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, para o programa de alfabetização (Objetivo Específico 0433 do Programa 5111 – Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade), substituindo o indicador bianual do Saeb, pelo anual ICA Nacional, ambos publicados pelo Inep;

9.6. recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que, enquanto não concluídas as integrações dos sistemas do MEC e do FNDE à Plataforma Transferegov.br para a operacionalização dos Termos de Compromisso do PAR/CNCA com execução via Ordem de Pagamento de Parcerias (OPP), estabeleça, junto às instituições financeiras responsáveis, procedimentos temporários, padronizados e automatizados para o compartilhamento periódico dos extratos bancários das contas específicas mantidas pelos estados beneficiários dos recursos do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), destinados à formação por meio do PATE/PAR, assegurando a disponibilização dessas informações ao MEC e ao FNDE, bem como a rastreabilidade mínima necessária ao acompanhamento da execução financeira dos respectivos termos de compromisso, sem prejuízo da posterior migração para solução estruturante no âmbito do Transferegov.br;

9.7. dar ciência ao MEC de que a descrição dos campos “localizador” e “região” como “Nacional” no Siop contraria o disposto no art. 16, IV, § 2º, das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2025 e 2026 (Leis 15.080/2024 e 15.321/2025), bem como o Ofício Circular SEI 231/2025/MPO, de 24/11/2025;

9.8. informar ao MEC que:

9.8.1. a ausência de um processo formal de gerenciamento de riscos do CNCA contraria o Decreto 9.203/2017 (art. 17), as orientações dos Referenciais Básicos de Gestão de Risco (Capítulos I, II e III), de Governança Organizacional e de Avaliação de Governança em Políticas Públicas, todos do TCU, e a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016;

9.8.2. foram identificadas inconsistências no Relatório de Acompanhamento Físico-Financeiro do Orçamento de 2025, referentes à parte das ações orçamentárias que integram o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), que podem reduzir a fidedignidade do controle físico-financeiro do programa, tais como: metas físicas subestimadas e/ou reprogramada em patamar simbólico; reprogramado financeiro não atualizado ou informado como zero; unidade de medida inadequada ou ambígua; e descompasso entre cronograma físico e financeiro;

9.8.3. o desenvolvimento de indicadores no âmbito do CNCA sem a inclusão de estimativa de tempo de implantação e de produção de efeitos, especialmente aqueles obtidos por meio dos sistemas Avamec, Simec e Simec/Sigef, prejudica o monitoramento e a avaliação da política;

9.9. autorizar o monitoramento das recomendações proferidas nesta decisão.

10. Ata nº 23/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/6/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1537-23/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral