

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 023.721/2016-2 [Apenso: TC 012.141/2018-6]

Natureza: Relatório de Monitoramento

Órgãos/Entidades: Ministério da Educação; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Representação legal: não há

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO ACÓRDÃO 618/2014-TCU-PLENÁRIO, PROFERIDO NO ÂMBITO DE AUDITORIA COORDENADA DO ENSINO MÉDIO, REALIZADA EM 2013, E EXAME DAS ESTRATÉGIAS RELACIONADAS AO ALCANCE DA META 3 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE 2014-2024. NÃO ATENDIMENTO DE DOIS ITENS. OITIVA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. ELEMENTOS DOS AUTOS APONTAM A COMPLEXIDADE TÉCNICA E POLÍTICA DO TEMA, DIFICULTANDO A TOMADA DE DECISÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS. IMPOSSIBILIDADE DE TIPIFICAR ERRO GROSSEIRO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 250), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 251-252):

"INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de monitoramento das deliberações proferidas no Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, alterado em sede de embargos de declaração pelo Acórdão 906/2015-TCU-Plenário, nos autos do TC 007.081/2013-8, auditoria operacional, que teve como objetivo identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar as causas de tais problemas.
2. Cabe destacar a inclusão no escopo do monitoramento do exame das estratégias relacionadas ao atingimento da Meta 3 do Plano Nacional de Educação 2014-2024, que buscava universalizar o atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos até 2016, bem como elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% até 2024.
3. O Relatório de Monitoramento (peça 113), fruto de trabalho coordenado pela Secex-BA com a participação de dezessete tribunais de contas de estados e municípios, foi apreciado pelo Acórdão 1.897/2017-TCU-Plenário (peça 118).
4. Esta instrução tem o objetivo de analisar, especificamente, a resposta à oitiva determinada pelo item 9.2, subitens 9.2.1 e 9.2.2, do referido acórdão, que versou sobre a ausência de efetiva implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) e da não implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), nos prazos estipulados pelo Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 13.005/2014.

HISTÓRICO

5. Em 21/3/2013 foi firmado acordo de cooperação técnica entre o Tribunal de Contas da União

(TCU), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB) para realização de auditoria coordenada no ensino médio.

6. Participaram da auditoria todos os tribunais de contas estaduais, à exceção de São Paulo e Roraima, além dos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia e do Pará e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

7. Em decorrência daquele trabalho, foi proferido o Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, alterado em parte pelo Acórdão 906/2015-TCU-Plenário em sede de embargos de declaração. Na ocasião, foi determinado ao MEC a apresentação de plano de ação para sanear a ausência de sistema avaliativo que permitisse indicar a qualidade do ensino médio por escola, as inconsistências das informações relativas a despesa de pessoal no Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e a falta de regulamentação dos padrões mínimos de qualidade para a educação básica. Foram feitas ainda recomendações aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda, ao próprio MEC e à CGU.

8. O presente processo, por sua vez, decorre de novo acordo de cooperação técnica celebrado entre o TCU, a Atricon e o IRB, em 13/7/2016, que teve como objetivo: a) monitorar o cumprimento ou a implementação das determinações e recomendações feitas no processo de Auditoria Coordenada do ensino médio realizada em 2013, Acórdão 618/2014-TCU-Plenário (alterado em parte pelo Acórdão 906/2015-TCU-Plenário); b) examinar as estratégias relacionadas ao alcance da Meta 3 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.

9. Importa para esta instrução as conclusões do Relatório de Monitoramento (peça 113) sobre o descumprimento dos itens 9.1.1 e 9.1.3 do Acórdão 906/2015-TCU-Plenário, relacionados à necessidade de implementação do Sinaeb e do CAQi, respectivamente:

9.1. determinar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8.443/1992, e art. 250, II, do Regimento Interno TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, com vistas a sanear os problemas a seguir identificados:

9.1.1. ausência de sistema avaliativo que permita indicar a qualidade do ensino médio por escola, o que dificulta o cumprimento do que estabelece o art. 206, VII, da Constituição Federal, e os arts. 3º, IX, e 9º, VI, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB);

(...)

9.1.3. falta de regulamentação dos padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, dificultando a adequada alocação dos recursos da educação e o cumprimento do art. 4º, IX, da LDB, e art. 206, VII, da Constituição Federal.

10. Com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, Lei 13.005/2014, de 25/6/2014, verificou-se durante o monitoramento que os itens 9.1.1 e 9.1.3 do citado acórdão haviam sido regulamentados pelo art. 11 e pela estratégia 20.6 do plano. O art. 11 definiu que o sistema de avaliação deveria ser publicado no máximo a cada dois anos e a estratégia 20.6 definiu que o CAQi deveria ser implementado no prazo de dois anos da vigência do PNE. Ou seja, ambos os dispositivos definiram a data de 26/6/2016 para o cumprimento.

11. O Relatório de Monitoramento (peça 113) avaliou que o Ministério da Educação havia avançado timidamente no atendimento dos itens 9.1.1 e 9.1.3 do acórdão supra (peça 113, p.17 e 28), razão pela qual concluiu pelo não cumprimento de ambos.

12. Devido ao não cumprimento destes itens, a equipe de auditoria propôs no Relatório de Monitoramento a audiência dos ex-Ministros da Educação que ocuparam a pasta a partir de 26/6/2014, data da publicação do PNE, alegando que todos eles, em princípio, em maior ou menor medida, foram responsáveis pelo descumprimento do prazo fixado na lei (peça 113, p.95-97). Adicionalmente, determinou ao MEC que apresentasse novo plano de ação para implementação dos dispositivos em questão.

13. Entretanto, apesar de o voto do relator Ministro Bruno Dantas ter manifestado concordância com a conclusão da equipe de auditoria sobre o não cumprimento dos itens 9.1.1 e 9.1.3 do Acórdão 906/2015-TCU-Plenário e com a determinação sugerida para apresentação de plano de ação, discordou da proposta de audiência dos cinco ministros da educação.

14. A justificativa para a discordância acerca das audiências foi exposta no voto condutor do acórdão:

‘Com os elementos apresentados no relatório, julgo não ser possível firmar a convicção de que o inadimplemento tenha se dado por culpa exclusiva dos cinco Ministros que ocuparam a pasta no período avaliado. Verifico, por exemplo, que um dos Ministros ocupou o cargo por pouco mais de dois meses. Ademais, boa parte das gestões ora questionadas transcorreram durante os anos de 2014 e 2015, enquanto o descumprimento da legislação só se efetivou a partir de junho de 2016. Não ficou evidente qual era exatamente a conduta razoável de se exigir de cada um dos agentes. Julgo que a viabilidade jurídica da responsabilização proposta dependeria de uma análise mais detida que estabelecesse maior correspondência entre períodos de gestão, atos administrativos que efetivamente foram praticados e atenuam responsabilidades, condutas exigíveis etc.’

15. Dessa forma, o relator entendeu que previamente às audiências, seria apropriado fazer a oitiva do Ministério da Educação para que se pronunciasse nos autos sobre a situação tratada.

16. Com isso, foi expedido o Acórdão 1.897/2017-TCU-Plenário, o qual considerou não cumpridas as determinações dos itens 9.1.1 e 9.1.3 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário (alterado pelo Acórdão 906/2015 - Plenário), determinou a apresentação de plano de ação para aperfeiçoamento do Siope, implantação do Sinaeb e do CAQi, bem como a oitiva Ministério da Educação para que fossem apresentadas as medidas adotadas em cada um dos períodos examinados e as razões pelas quais o Sinaeb e o CAQi não haviam sido implementados.

17. Neste momento processual será feita a análise da resposta à oitiva do Ministério da Educação nos termos expostos pelo referido Acórdão 1.897/2017-TCU-Plenário:

9.2. com fundamento no art. 250, V, do Regimento Interno, realizar a oitiva do Ministério da Educação para que, no prazo de 15 (quinze dias), manifeste-se sobre os seguintes pontos, apresentando medidas adotadas em cada um dos períodos examinados e as razões pelas quais o resultado pretendido não foi alcançado:

9.2.1. ausência de efetiva implementação do Sistema Nacional de Avaliação Básica e de criação dos ‘indicadores de rendimento escolar’ e ‘indicadores de avaliação institucional’, conforme determinado no art. 211, §1º, da Constituição Federal, no art. 9º, VI, da Lei 9.394/1996, e no art. 11, da Lei 13.005/2014, consoante tratado no relatório de fiscalização de peça 113, parágrafos 25 a 83, e no voto que acompanha esse acórdão, parágrafos 9 a 15;

9.2.2. não implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), cujo prazo expirou em 26/6/2016, nos termos do art. 211, §1º, da Constituição Federal, art. 4º, IX, da Lei 9.394/1996 e da estratégia 20.6 da Lei 13.005/2014 (PNE) c/c Lei 13.249/2016 (PPA 2016-2019) programa 2080 - ‘Educação de qualidade para todos’, iniciativa 04TO - ‘Implementar, até 2016, o Custo Aluno Qualidade inicial - CAQi’, consoante tratado no relatório de fiscalização de peça 113, parágrafos 116 a 151, e no voto que acompanha esse acórdão, parágrafos 16 a 28;

EXAME TÉCNICO

18. O Ministério da Educação (MEC) foi regularmente notificado acerca da oitiva por meio do Ofício 2492/2017-TCU/Secex-BA, de 11/9/2017 (peça 154), com aviso de recebimento datado de 27/9/2017 (peça 239).

19. Ciente da oitiva, o MEC instou a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase/MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) a manifestarem esclarecimentos acerca das questões tratadas na oitiva.

20. A resposta do MEC contendo os esclarecimentos prestados pelos órgãos acima listados foi

encaminhada ao TCU por meio do Ofício 740/2017/Chefiagab/SE/SE-MEC, de 3/11/2017 (peça 243). Adicionalmente, foi encaminhado pelo MEC o Ofício 838/2017/Chefiagab/SE/SE-MEC, de 24/11/2017, contendo o plano de ação demandado pelo item 9.3 do Acórdão 1.897/2017-TCU-Plenário (peça 246).

21. A seguir serão apresentadas as respostas à oitiva por órgão e, posteriormente, será feita a análise em conjunto.

Resposta da Secretaria de Educação Básica - SEB/MEC (peça 225)

22. A Diretoria de Currículos e Educação Integral, vinculada à SEB/MEC, alegou que a competência para tratar da implantação do Sinaeb seria do Inep, que a competência para aperfeiçoamento do Siope seria do FNDE e a implementação do CAQi e CAQ seria da Secretaria Executiva do MEC, por ser esta a Coordenadora da Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi/CAQ, de acordo com o art. 2º da Portaria MEC 142/2016, que instituiu a comissão (peça 225, p.1):

Art. 2º A Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi-CAQ será composta pelos seguintes membros:

a) Luiz Cláudio Costa - Secretaria Executiva do Ministério da Educação - SE-MEC;

(...)

Parágrafo único. A Comissão será coordenada pelo Secretário Executivo do MEC e, na sua ausência, pelo Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino.

Resposta da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino - Sase/MEC

23. A Sase/MEC enfatizou que a definição de parâmetros nacionais de qualidade para a educação exige amplo debate e depende de acordos nacionais. E nesse sentido, afirma que a proposta que versa sobre o CAQi/CAQ, amparadas pelo Parecer 8/2010, da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), não homologado e restituído àquele colegiado, não atende às necessidades e especificidades da educação nacional.

24. Reiterou que, por meio da Portaria MEC 459/2015, o MEC instituiu um Grupo de Trabalho interno para elaboração de estudos sobre a implementação do CAQ como parâmetro para o financiamento da Educação Básica, cujo Relatório Final consta da peça 58.

25. De acordo com a secretaria, tal relatório apresenta as seguintes conclusões que dão suporte à implementação do CAQi/CAQ: o Fundeb é financeiramente insuficiente, existe a necessidade de aumento do percentual de investimento vinculado ao PIB, os programas universais supletivos da União precisam ser revisados e o CAQi deve ser sustentado por parâmetros de jornada, carreira e critérios de atualização do piso salarial.

26. Informou que o MEC, em parceria com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), está desenvolvendo o Simulador do Custo Aluno Qualidade (SimCAQ), que consiste em software que calculará o CAQ e o orçamento anual necessário para financiar a oferta de educação básica em condições de qualidade. De acordo com o ministério, a ferramenta será disponibilizada gratuitamente na internet em 2019.

27. Por fim, enfatizou que o MEC instituiu a Comissão Interinstitucional para implementação do CAQi/CAQ, por meio a Portaria/MEC 142/2016, em atenção ao que dispõe o PNE.

Resposta do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)

28. Em resposta ao MEC, o Inep encaminhou o Ofício 1370/2017/GAB-INEP, contendo os Memorandos 141/2017/Dired e 323/2017/Daeb, elaborados pelas Diretorias de Estudos Educacionais (Dired) e de Avaliação da Educação Básica (Daeb), respectivamente (peça 243, p. 3-9).

29. A Dired alegou que o PNE 2014-2024 faz alusão ao Inep somente na estratégia 20.5 da Meta 20, quando trata do CAQi/CAQ:

(...) 20.5) desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades;

30. Transcreve outras quatro estratégias (20.6, 20.7, 20.8 e 20.10) da Meta 20 do PNE que mencionam explicitamente o termo CAQi e CAQ, para concluir que ‘a implantação do CAQi e do CAQ não é de responsabilidade direta do Inep, como fazem supor os documentos que deram origem à presente demanda’ (peça 243, p.5).

31. Por fim, a Dired elenca algumas medidas que julga ter contribuído para a resolução das questões relativas ao financiamento da educação:

a) o MEC instituiu Grupo de Trabalho com representação do Inep (Portaria MEC 459/2015) para tratar do CAQi/CAQ, cujo relatório final está disponível na internet;

b) em 2003, produziu e publicou relatório do Grupo de Trabalho Interministerial sobre financiamento da educação, contemplando estimativa de gasto hipotético para custeio de uma escola de ensino fundamental de qualidade;

c) também em 2003, iniciou estudo abrangente denominado ‘Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições para o ensino de qualidade’;

d) produz e divulga anualmente o Censo Escolar;

e) em novembro de 2016, divulgou e publicou o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento do PNE. O documento contém informações específicas vinculadas ao escopo da Meta 20 e está disponível no endereço (<http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/monitoramento-do-pne/relatorios-de-monitoramento>); e

f) publica diferentes indicadores relativos a investimentos públicos em Educação em seu portal da internet (<http://portal.inep.gov.br/web/guest/investimentospublicos-em-educacao>).

32. De acordo com a Dired, a diretoria está atualmente concluindo a elaboração de uma coletânea de estudos que servirá de base para a aferição do cumprimento das metas do PNE, a ser consubstanciada no Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento do PNE.

33. Em face do exposto, a Dired entende que vem produzindo e divulgando, sistematicamente, informações na área de financiamento da educação.

34. Por sua vez, a Daeb alega que o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), desde 1990, cumpre as funções de produzir indicadores para avaliar a qualidade da educação básica e, em conjunto com os dados extraídos do Censo Escolar, subsidia políticas públicas e a tomada de decisão dos gestores federais, estaduais e municipais (peça 243, p.8-9).

35. A diretoria traz um apanhado histórico da evolução do Saeb desde 1995, ressaltando a adoção da Teoria de Resposta ao Item como metodologia de análise, ampliação do público alvo em 2005 para todas as escolas públicas de ensino fundamental de 5º ao 9º ano, em 2013 para estudantes do 3º ano ensino fundamental e em 2017 para todas as escolas públicas de Ensino Médio, como também para as particulares, por adesão.

36. Por fim, elenca uma série de medidas previstas para aprimorar o Saeb durante o exercício de 2019 e conclui que: ‘não há qualquer descumprimento de dispositivo legal previsto, uma vez o Saeb, a cada edição, tem cumprido e aprimorado suas funções de Sistema de Avaliação’.

Análise da oitiva

37. Preliminarmente, é de suma importância balizar a análise em função do que foi explicitamente demandado pelo Acórdão 1.897/2017-TCU-Plenário:

9.2. com fundamento no art. 250, V, do Regimento Interno, realizar a oitiva do Ministério da Educação para que, no prazo de 15 (quinze dias), manifeste-se sobre os seguintes pontos, apresentando **medidas adotadas em cada um dos períodos examinados** e as **razões pelas quais o resultado pretendido não foi alcançado**:

9.2.1. ausência de efetiva implementação do Sistema Nacional de Avaliação Básica e de criação dos ‘indicadores de rendimento escolar’ e ‘indicadores de avaliação institucional’, (...);

9.2.2. não implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), cujo prazo expirou em 26/6/2016, (...);

(grifos e supressões nossos)

38. A oitava instou o MEC a apresentar as medidas adotadas ‘em cada um dos períodos examinados’ e as ‘razões pelas quais o resultado pretendido não foi alcançado’ em relação aos itens 9.2.1 e 9.2.2 do acórdão.

39. Cabe esclarecer que o termo ‘em cada um dos períodos examinados’ corresponde aos mandatos dos Ministros da Educação que ocuparam o cargo a partir 2014. Parafraseando, o acórdão solicitou as medidas adotadas por cada um dos Ministros da Educação que ocuparam o cargo desde 2014 para que o Sinaeb e o CAQi fossem implementados e as razões pelas quais o resultado pretendido não foi alcançado.

40. Este recorte temporal foi objeto de análise pelo Relatório de Monitoramento (peça 113, p. 17 e 29) e foi delimitado em função da publicação da Lei 13.005/2014, que tratou do PNE. O art. 11, §1º, da Lei 13.005/2014, determinou que o Sinaeb deveria produzir seus indicadores no máximo a cada 2 anos. E a estratégia 20.6 do PNE estabeleceu que ‘no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi’. Logo, os indicadores do Sinaeb deveriam estar disponíveis e o CAQi implementado em 26/6/2016.

41. Considerando que a lei foi publicada em 26/6/2014, o Relatório de Monitoramento (peça 113) concluiu que ‘a obrigação legal de fazer surgiu para todos os Ministros da Educação que ocuparam a pasta a partir desta data, sendo todos eles, em princípio, em maior ou menor medida, responsáveis pelo descumprimento do prazo fixado na lei.

42. Em que pese o relatório de monitoramento ter proposto audiência de cada um dos Ministros da Educação que assumiram o cargo neste período, o Ministro Relator em seu voto entendeu que ainda não havia elementos suficientes para individualizar as condutas. Em razão disso, propôs a oitava do MEC para que fossem prestadas informações adicionais (peça 119, p.4):

Julgo que a viabilidade jurídica da responsabilização proposta dependeria de uma análise mais detida que estabelecesse maior correspondência entre períodos de gestão, atos administrativos que efetivamente foram praticados e atenuam responsabilidades, condutas exigíveis etc.

43. A intenção deste Tribunal ao realizar a oitava do MEC era obter informações que permitissem individualizar as condutas ou omissões e estabelecer o nexo de causalidade destas com o resultado constatado. De acordo com o voto do Ministro Relator (peça 119, p.4):

‘São questões que merecem um exame mais acurado, o que pode ser feito mediante a apresentação, pelo Ministério, das razões e contingências que levaram ao não cumprimento das medidas e dos atos que chegaram a ser praticados internamente desde a edição da legislação, ainda que estes tenham sido insuficientes para o alcance do resultado pretendido. Julgo que, a partir da análise dessa manifestação, será possível identificar as causas que levaram ao problema e o correto nexo de causalidade entre as ações ou omissões de cada ministro (ou de outros agentes públicos) e o resultado indesejado constatado. Nesse segundo momento, disporá o Tribunal de elementos mais robustos para definir quais condutas foram reprováveis a ponto de ensejar a realização de audiência.’

44. Dessa forma, considerando o caráter personalíssimo da responsabilização perante este tribunal, será feito o cotejo entre os períodos de gestão de cada um dos Ministro da Educação e os atos administrativos adotados desde a publicação do PNE, para ao final concluir sobre quais dos ministros serão chamados em audiência.

45. Feitas as considerações iniciais, passa-se efetivamente à análise da resposta prestada pelo MEC.

46. De início, constatou-se que não foram prestadas as informações como demandado pelo Acórdão 1.897/2017-TCU-Plenário. O MEC não individualizou as condutas adotadas em cada um

dos períodos de gestão dos Ministros da Educação que ocuparam o cargo a partir de 2014, mesmo tendo tido ciência das análises realizadas pelo Relatório de Monitoramento e pelo voto do Ministro Relator, este último ressaltando a necessidade de informações adicionais sobre as causas que levaram ao não cumprimento das medidas e os atos administrativos internos de cada gestão desde 2014.

47. As informações prestadas pelas secretarias do MEC e pelo Inep à oitiva já eram de conhecimento deste tribunal, todas já registradas e analisadas no Relatório de Monitoramento, não tendo sido acrescentados elementos novos ao processo que justificassem a demora na condução dos assuntos, elucidassem as causas pelas quais o resultado pretendido não foi alcançado no prazo exigido pela lei e relacionassem as condutas por gestão.

48. Basicamente, foi rememorada a instituição dos grupos de trabalho interinstitucionais (MEC, Inep e FNDE) para discussão e implantação do CAQi (Portaria MEC 459/2015 e Portaria MEC 142/2016, peças 55 e 57, respectivamente), citado o desenvolvimento do Simulador de Custo-Aluno-Qualidade (SimCAQ) e feito um apanhado histórico da evolução do Saeb, assim como das perspectivas para seu aprimoramento em 2019.

49. De acordo com o resumo das manifestações prestadas pelas secretarias do MEC, conclui-se que a tentativa de obtenção de informações adicionais sobre a gestão dos ministros da educação no período analisado foi inócua. Mesmo porque, de acordo com a resposta encaminhada, as medidas adotadas até então giraram em torno da criação de grupos de trabalho que não lograram obter resultado concreto. Na realidade, a resposta à oitiva veio reafirmar o que já estava posto nos autos, demonstrando que não foram adotados outros atos administrativos além dos já conhecidos e que pudessem alterar a proposta de encaminhamento anteriormente proposta por esta unidade técnica. Razão pela qual reputa-se inoportuna nova diligência ao MEC ou qualquer outra medida para obtenção de informações adicionais, entendendo que estão registrados nos autos todos os atos administrativos adotados desde a publicação da Lei 13.005/2014 (PNE) e todos os elementos necessários para a responsabilização dos gestores responsáveis pelo descumprimento dos prazos legais fixados.

50. Enquanto a SEB/MEC transferiu o protagonismo para implantação do Sinaeb ao Inep, do CAQi e CAQ à Secretaria Executiva do MEC e do aperfeiçoamento do Siope ao FNDE (peça 225, p.1), a Sase/MEC ressaltou a complexidade inerente à definição dos parâmetros nacionais de qualidade como suporte à implementação do CAQi/CAQ, a necessidade de amplo debate nacional, discorreu sobre as conclusões do relatório elaborado pelo GT instituído pela Portaria 459/2015, com a finalidade de realizar estudos sobre a implementação do CAQ e evidenciou o desenvolvimento do Simulador de Custo-Aluno-Qualidade (SimCAQ).

51. Frise-se que apesar de a SEB/MEC transferir o protagonismo da implementação do CAQi/CAQ para a secretaria executiva do MEC, haja vista esta ser a coordenadora da Comissão Interinstitucional para implementação do CAQi-CAQ, seu secretário também integrou a comissão, conforme o art. 2º, c, da Portaria MEC 142/2016. Nesse sentido, não caberia desincumbir-se de suas obrigações, mesmo que acessórias e complementares, para a implantação do indicador ora analisado.

52. Bem como teve acento no Grupo de Trabalho instituído por meio da Portaria MEC 459/2015 (art. 2º), com atribuição claramente definida de propor o conjunto de insumos que embasarão os parâmetros nacionais de qualidade (art. 2º, § 2º):

§ 2º Caberá à SEB e à Sase propor o conjunto de insumos que embasarão os cálculos da qualidade, orientada pela formação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, além de material didático, alimentação e transporte escolar.

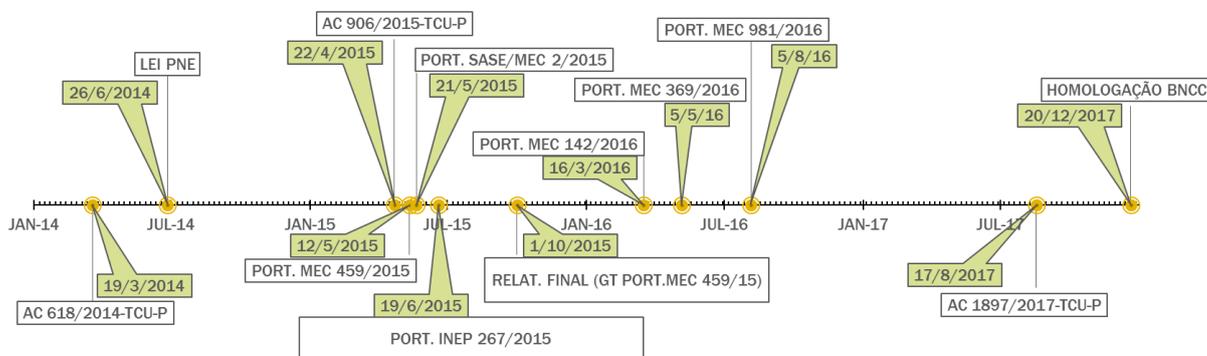
53. Em que pese o GT instituído pela Portaria MEC 459/2015 ter cumprido seu objetivo e apresentado relatório final (peça 58) em outubro de 2015 com recomendações ao Ministro da Educação para a implementação do CAQi/CAQ, tais recomendações não foram levadas a cabo tempestivamente pelo MEC nas gestões posteriores. De acordo com o próprio Relatório Final

(peça 58, p.89):

Se os prazos forem cumpridos, será possível organizar parte significativa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, consolidar a proposta de Sistema Nacional de Educação e realizar as primeiras iniciativas de alocação financeira no orçamento federal até julho de 2016, para a implantação do CAQi.

54. Desde a publicação do PNE, a pasta da educação foi ocupada por cinco ministros diferentes. Desde modo, com intuito de individualizar as condutas por período de gestão, foi esquematizada abaixo uma linha do tempo com os atos administrativos enfatizados pelo Ministério da Educação como sendo as principais medidas adotadas para a implementação do CAQi/CAQ e do Sinaeb. Foi eleito como marco inicial a data de publicação do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, onde já havia sido determinado por meio dos itens 9.1.1 e 9.1.3 a elaboração de modelo avaliativo que possibilitasse exprimir a qualidade do ensino médio por escola e a regulamentação dos padrões mínimos de qualidade de ensino, respectivamente.

Figura 1: Linha do tempo com as medidas adotadas



55. Segue ainda tabela com os períodos de gestão dos cinco ministros da educação que ocuparam o cargo desde a publicação da Lei do PNE:

Tabela 1: Períodos de gestão do cargo de Ministro da Educação

Ministro da Educação	Período de gestão
José Henrique Paim Fernandes (419.944.340-15)	3/2/2014 a 1/1/2015
Cid Ferreira Gomes (419.944.340-15)	2/1/2015 a 19/3/2015
Renato Janine Ribeiro (406.523.518-91)	6/4/2015 a 4/10/2015
Aloízio Mercadante Oliva (963.337.318-20)	5/10/2015 a 11/5/2016
José Mendonça Bezerra Filho (405.300.864-68)	a partir de 12/5/2016

56. A partir do cotejo da linha do tempo com as ações adotadas (figura 1) e os períodos de gestão dos ministros da educação (Tabela 1), torna-se mais clara a tarefa de individualizar as condutas.

57. Da publicação do PNE até o final da gestão de Cid Ferreira Gomes, passaram 266 dias, não consta medida administrativa com vistas ao cumprimento dos prazos legais fixados para a implementação do Sinaeb e do CAQi. Neste período, o cargo de ministro da educação foi ocupado pelos Srs. José Henrique Paim Fernandes e Cid Ferreira Gomes. Ressalte-se que durante os mandatos já havia sido publicado o Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, com determinações ao MEC para elaboração de novo modelo avaliativo por escola do ensino médio e de padrões mínimos de qualidade de ensino.

58. Na realidade, observa-se que do momento da publicação da Lei do PNE, onde surge efetivamente a obrigação e o prazo para implementação do Sinaeb e do CAQi/CAQ, passaram-se 320 dias até que o MEC instaurasse, por meio da Portaria MEC 459/2015, grupo de trabalho para dar andamento à implementação do CAQi/CAQ.

59. Cid Ferreira Gomes, apesar de ter ocupado o cargo por apenas dois meses, também não adotou

medidas com vistas à implementação do CAQ/CAQi e do Sinaeb. O curto período de vigência do seu mandato à frente do ministério pode ser considerado atenuante para sua responsabilização.

60. Por terem conhecimento tanto do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, quanto dos ditames legais do Plano Nacional de Educação, era exigível que tais ministros adotassem medidas administrativas tempestivas para que fossem iniciados os estudos e as tratativas internas e externas junto às autarquias vinculadas à pasta para a implementação do CAQi e do Sinaeb. A morosidade de mais de 300 dias sem o início do processo de cumprimento da Lei 13.005/2014 certamente impactou o cronograma de implementação do CAQi e do Sinaeb.

61. Durante a gestão de Renato Janine Ribeiro se concentra a maioria das medidas adotadas com vistas à implementação do CAQi/CAQ e do Sinaeb, razão pela qual não será proposta a sua audiência. Tanto a instituição do GT pela Portaria 459/2015 (12/5/2015), quanto a publicação do seu relatório final (peça 58), em outubro de 2015, se deram sob sua gestão. A instituição do GT se deu no início do segundo mês e o Relatório Final foi publicado no último mês de sua gestão.

62. Ainda durante sua gestão, foi publicada a Portaria Inep 267/2015, estabelecendo os procedimentos e os critérios para a divulgação dos resultados do Enem 2014 por escola. Entretanto, conforme analisado à peça 113, p.17, parágrafo 62, o art. 11, §1º, I, da Lei 13.005/2014 (PNE) estabelece que os indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos estudantes, apurado em exames nacionais de avaliação, devem contar com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos alunos de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, diferentemente do estipulado pelo art. 2º da referida portaria do MEC. Dessa forma, tal portaria apesar de avançar no modelo, não atende aos ditames legais do PNE.

63. Apesar de não estarem demonstradas na Figura 1 da linha do tempo acima, cabe ressaltar que durante a gestão de Renato Janine Ribeiro foram publicadas, no dia 24/6/2015, a Portaria MEC 618/2015, dispondo sobre o fórum permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e a Portaria MEC 619/2015, instituindo a Instância Permanente de Negociação Federativa com o objetivo de fortalecer os mecanismos de articulação entre os sistemas de ensino, por intermédio do desenvolvimento de ações conjuntas, para o alcance das metas do PNE e a instituição do Sistema Nacional de Educação.

64. Acontece que após a publicação do Relatório Final elaborado pelo GT instituído pela Portaria MEC 459/2015 (peça 58), feita ainda sob a gestão de Renato Janine Ribeiro, passaram-se cinco meses, já sob a gestão de Aloizio Mercadante Oliva, até que o MEC publicasse a Portaria 142, de 16/3/2016 (peça 57), instituindo comissão interinstitucional para implementação do CAQi/CAQ, com vistas a ‘acordar a metodologia para definição da implementação do CAQi e do CAQ, propondo fontes de financiamento para a sua viabilização’ e ‘propor orientações e regras para a distribuição federativa dos recursos para viabilizar o CAQi e o CAQ, considerando o esforço da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios’.

65. Aloizio Mercadante Oliva tomou [posse] como Ministro da Educação dia 5/10/2015, logo após a publicação do Relatório Final (Portaria MEC 459/2015). Mas apesar de o Relatório Final ter proposto cronograma com as ações e prazos para encaminhamento da implementação do CAQi/CAQ (peça 58, p.90-94), tais prazos não foram cumpridos.

66. Da mesma forma, era exigível que fossem adotadas medidas tempestivas para encaminhamento das recomendações feitas no Relatório Final elaborado pelo GT instituído pela Portaria MEC 459/2015 (peça 58). Como também para atendimento do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, que naquele momento já se encontrava alterado em sede de embargos de declaração pelo Acórdão 906/2015-TCU-Plenário. Mas conforme dito, passaram-se cinco meses até que fossem adotadas medidas administrativas por Aloizio Mercadante Oliva, com a publicação da Portaria MEC 142/2016, para cumprimento dos prazos e recomendações sugeridas no Relatório Final (GT da Portaria MEC 459/2015), assim como das determinações do Acórdão 906/2015-TCU-Plenário e prazos da Lei do PNE. A demora certamente impactou o cronograma de implementação do CAQi/CAQ.

67. Além do atraso no encaminhamento da matéria, agrava a situação de Aloízio Mercadante Oliva o fato de que a Portaria MEC 142, de 16/3/2016 fixou o prazo de dois anos contados da sua publicação para conclusão dos trabalhos, em afronta ao prazo definido pela Lei do PNE. De acordo com o art. 4º da portaria, a comissão teria ‘um ano para definição da metodologia de implementação’ e ‘um ano para proposição de mecanismos federativos de cooperação e colaboração para implementação do CAQi e CAQ, além do levantamento de fontes de financiamento para viabilizar o CAQi e o CAQ’.

68. O prazo final definido pela portaria supra, que finda em 17/3/2018, extrapola o fixado na Lei 13.005 de 25/6/2014, pois o CAQi deveria ter sido implantado até 26/6/2016, conforme estratégia 20.6 do PNE, e o CAQ até 26/6/2017, nos termos da estratégia 20.8.

69. Além disso, chama atenção o fato de que o primeiro produto do GT, que definiria a metodologia de implementação do CAQi/CAQ, já deveria ter sido concluído no primeiro ano de vigência do grupo, dia 17/03/2017, conforme cronograma exposto no parágrafo 67. Caso tivesse sido concluído a tempo, certamente seria objeto de análise pela equipe de auditoria deste Tribunal que elaborou o Relatório de Monitoramento, juntado à peça 113.

70. E não bastasse a Portaria MEC 142/2016 ter definido um prazo maior que o estabelecido legalmente pelo PNE, ainda assim seu objetivo não deve ser cumprido até 17/3/2018. A atual gestão do MEC, de competência de José Mendonça Bezerra Filho, afirma que o GT instituído pela Portaria MEC 142/2016 não atuou, em razão do afastamento dos seus membros em maio de 2016, quando da transição do governo (peça 248, p.2):

Ainda na gestão anterior foi instituída uma Comissão Interinstitucional para implementação do CAQi e do CAQ, por meio da Portaria 142, de 16 de março de 2016. Havia previsão de que, em dois anos, fossem definidas a metodologia de implementação e as propostas de mecanismos federativos de cooperação e colaboração para implementação do CAQi e do CAQ, além das fontes de financiamento para viabilizá-los. **Contudo, a referida Comissão não atuou, considerando o afastamento de seus membros a partir de maio de 2016. O Ministério estuda a alternativa de instituição de nova comissão.** (grifo nosso)

71. Entende-se que não prospera a justificativa do MEC para a descontinuidade do GT, baseada no afastamento de seus membros. Na ocasião, o MEC poderia ter nomeado novos servidores para dar continuidade ao trabalho ou prontamente ter instituído outro, com os ajustes que entendia necessários, para encaminhamento das recomendações exaradas pelo Relatório Final. Descontinuidades como esta somente agravam a situação da educação básica e prorrogam indefinidamente o cumprimento da Lei do PNE. Conforme a transcrição, ainda hoje, passados mais de 600 dias do afastamento dos membros da comissão, o MEC somente ‘estuda a alternativa de instituição de nova comissão.’

72. Ainda segundo o MEC, a outra justificativa para o descumprimento do prazo de 26/6/2016 para instituição do CAQi é a crise econômica. Alega que a Lei do PNE foi sancionada em uma conjuntura econômica totalmente diferente da atual (peça 248, p.2):

Importante destacar que a Lei 13.005, de 2014, foi sancionada em uma conjuntura econômica totalmente diferente da atual vivida pelo Brasil. Naquele momento, não se sabia do tamanho da crise econômica e fiscal que o país iria enfrentar deixada pela gestão Dilma. No atual governo, todo planejamento de longo prazo deve se adequar às condições econômicas e precisa ter o ponto de partida e o diagnóstico diferente de estudos anteriores em consequência das mudanças fiscais, econômicas e demográficas do país. Além disso, a continuidade do Fundeb é condição essencial para que se possa discutir a regulamentação do custo aluno qualidade. Assim, este Ministério está acompanhando no Congresso Nacional a discussão acerca da prorrogação do prazo disposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional 53, de 19/12/2006. Definida a referida prorrogação haverá meios para se buscar a regulamentação do custo aluno qualidade.

73. Além da conjuntura econômica, depreende-se das alegações do MEC que a implementação do CAQ dependeria ainda da discussão acerca da prorrogação do Fundeb, que pode se estender até

2020, prazo final definido pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

74. Observa-se, portanto, que o MEC condiciona a implementação do CAQ a eventos futuros ainda não resolvidos e alheios à alçada do ministério, como são a prorrogação do Fundeb pelo Congresso Nacional e o cenário econômico. Aceitas tais justificativas, abrem-se precedentes para o descumprimento de diversas outras exigências e prazos determinados pela Lei do PNE. O grupo de trabalho instituído pela Portaria MEC 142/2016, não fosse descontinuado na gestão de José Mendonça Bezerra Filho, teria o dia 17/03/2018 como prazo para entregar o segundo produto contendo um 'levantamento de fontes de financiamento para viabilizar o CAQi e o CAQ'.

75. Quanto à implementação do Sinaeb, na última semana do mandato de Aloízio Mercadante Oliva à frente do MEC, passados 213 dias de mandato, foi expedida a Portaria MEC 369, de 5/5/2016, instituindo as bases conceituais do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), razão pela qual não será proposta sua audiência para este ponto. Não fosse ela revogada pelo atual Ministro da Educação, José Mendonça Bezerra Filho, por meio da Portaria MEC 981/2016, seria um avanço na definição conceitual do sistema de avaliação.

76. Conforme análises feitas pelo Relatório de Monitoramento acerca do conteúdo da Portaria MEC 369/2016 (peça 113):

A implementação da Portaria/MEC 369 de 5/6/2016 (peça 59), que institui Sinaeb, não fosse ela revogada pela Portaria/MEC 981 de 26/8/2016 (peça 60), seria um avanço significativo para a definição de marcos, objetivando assegurar uma fonte valiosa para a avaliação da qualidade da educação básica e consequentemente do ensino médio.

Não obstante, a **tão somente edição da mencionada portaria significa que tenha dado cumprimento ao art. 11 da Lei 13.005/2014, que exigia a produção de um sistema avaliativo que, efetivamente, divulgasse, a cada dois anos, os indicadores de rendimento escolar e os indicadores de avaliação institucional.** (grifo nosso)

77. Usando a mesma alegação utilizada para a não implementação do CAQ, de condicionar o seu cumprimento a eventos futuros, a justificativa dada pelo MEC para a revogação da Portaria MEC 369/2016, que havia instituído as bases conceituais do Sinaeb, foi que a sua instituição deveria se pautar nas recomendações e orientações emanadas da revisão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

78. O Plano de Ação elaborado pelo MEC para cumprimento do subitem 9.3.2 do Acórdão 1.897/2017-TCU-Plenário contém a mesma justificativa. Segundo o Plano de Ação, o Sinaeb será implementado em 360 dias a contar da entrada em vigor da BNCC (peça 248).

79. Abaixo segue trecho da Portaria MEC 981/2016, que revogou a Portaria MEC 369/2016:

CONSIDERANDO:

Que as revisões da Base Nacional Comum Curricular -BNCC ainda estão em curso; e

Que a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SINAEB deve se pautar nas recomendações e orientações emanadas desse processo, resolve:

Art. 1º Fica revogada a Portaria MEC 369, de 5 de maio de 2016, publicada no Diário Oficial da União no 86, de 6 de maio de 2016, Seção 1, pág. 26, que instituiu o SINAEB.

80. A BNCC é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica.

81. Recentemente, dia 20/12/2017, a BNCC foi homologada pelo atual Ministro da Educação, José Mendonça Bezerra Filho. Entretanto, o documento homologado estabelece as diretrizes para os currículos das escolas de ensino infantil e fundamental, deixando o ensino médio ainda desprovido de regulamentação.

82. A leitura que deve ser feita é de que a definição da BNCC corresponde a uma das etapas essenciais do planejamento para a implementação do Sinaeb. Dessa forma, ao invés de servir de

justificativa para a não implementação do Sinaeb, a ausência de definição da BNCC, na realidade, agrava a culpabilidade dos gestores do MEC, pois deveria ter sido concluída tempestivamente à discussão do Sinaeb.

83. Além disso, a justificativa do MEC para revogação da Portaria MEC 369/2016, fundamentada na necessidade de aprovação anterior da BNCC deve ser vista com ressalva. De acordo com o art. 11º, § 1º da Lei 13.005/2014:

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

84. Depreende-se do texto que para a criação dos ‘indicadores de rendimento escolar’ faz sentido a justificativa do MEC de que primeiramente deveria ser aprovada a BNCC. Entretanto, não faz tanto sentido a espera desse processo para que o MEC, juntamente com o Inep, avance na criação dos ‘indicadores de avaliação institucional’. Ademais, a Portaria revogada apenas definia as bases conceituais do sistema, que nada avançava na criação efetiva dos indicadores.

85. Ao observar a Figura 1, conclui-se que a gestão de José Mendonça Bezerra Filho à frente do MEC guarda similaridade com as dos demais ministros que o antecederam. Desde que tomou posse, dia 12/05/2016, não deu encaminhamento às recomendações expedidas pelo Relatório Final elaborado pelo GT instituído por meio da Portaria MEC 459/2015, tendo inclusive descontinuado a comissão que avançaria em tais recomendações, expediu a Portaria MEC 981/2016, revogando a que instituiu o Sinaeb, e somente ao final de 2017 homologou a BNCC para o ensino infantil e fundamental. Da mesma forma, não logrou êxito na implementação nem do Sinaeb e nem do CAQi/CAQ. Hoje, faz quase dois anos à frente do Ministério da Educação sem medidas efetivas para cumprimento dos acórdãos deste tribunal e da Lei 13.005/2014, no que se refere ao Sinaeb e ao CAQi/CAQ.

86. Como pode ser observado, a ausência de informações concretas sobre a efetiva implementação do Sinaeb e do CAQi/CAQ demonstram a morosidade com que o estado brasileiro tem conduzido as atuais pautas relevantes no campo da educação.

87. Considerando o cenário de restrição fiscal, seria plausível a adoção do CAQi de forma gradual (como colocado na oitava recomendação sugerida pelo GT instituído pela Portaria/MEC 459/2015 para implementação do CAQi - peça 58, p.95). Inadmissível, contudo, a ausência, no todo, de medidas efetivas.

88. Os impactos desta morosidade são diversos. Afora as consequências diretas da perpetuação da baixa qualidade do ensino, cita-se por exemplo a necessidade de avaliação e revisão dos atuais programas de assistência financeira do MEC e seus desenhos de distribuição, para que seja feita a transição do atual modelo de financiamento, baseado na ação supletiva do MEC, para um novo modelo pautado no CAQ. Esta é inclusive a nona recomendação sugeridas pelo GT instituído pela Portaria/MEC 459/2015 para implementação do CAQi (peça 58, p.95).

89. A discussão também tem impacto estruturante nos processos de trabalho do FNDE, que anualmente recebe volume expressivo de prestações de contas e que ao longo dos anos tem acumulado um elevado passivo destes processos sem a devida análise conclusiva. A revisão do modelo atualmente adotado para os programas suplementares universais do PDDE, PNATE e PNAE, por exemplo, certamente trará impactos positivos e estruturantes na resolução do passivo de prestações de contas do FNDE, haja vista que a metodologia de cálculo do CAQ leva em consideração os produtos ofertados por estes programas e que a complementação da União ao

Fundeb/CAQ ou a outro dispositivo que venha a substituí-lo, em princípio, não geraria prestações de contas para a União.

90. Cabe ressaltar que a problemática das prestações de contas do FNDE foi objeto de comunicação ao Plenário deste Tribunal de Contas da União (Sessão ordinária de 21/09/2016), na qual o Ministro Presidente Raimundo Carreiro propôs a constituição de grupo de trabalho com o objetivo de propor alterações no âmbito regulamentar, legal e, se necessário, constitucional, para solucionar a problemática. Foi aberto o TC 027.076/2016-4 para tratamento da questão, que se encontra no gabinete da Ministra Ana Arraes.

91. Este exemplo é apenas uma das consequências indiretas da falta de definição e implementação de um novo modelo de financiamento da educação básica pautado no indicador do custo aluno qualidade.

92. O voto condutor do Acórdão 1.897/2017-TCU-Plenário enfatizou a necessidade de aprovação do CAQi/CAQ frente ao modelo atual de repasse financeiro para a educação básica (peça 119, p. 3):

Lamentavelmente, a sistemática de transferências voluntárias do MEC não assegura que a assistência financeira da União beneficie redes que mais necessitam de apoio (...)

Assim, mostra-se tanto mais relevante a definição desses referenciais para pautar a atuação do MEC na distribuição dos recursos e definição de ações de equalização de oportunidades educacionais.

93. Reafirma-se, portanto, que a obrigação legal de fazer surgiu para todos os Ministros da Educação que ocuparam a pasta a partir da publicação da Lei 13.005/2014 (PNE), em 26/6/2014, sendo que alguns deles, em princípio, em maior ou menor medida, foram os responsáveis por retardar o cumprimento dos prazos fixados na Lei do PNE quanto à implementação do Sinaeb e do CAQi/CAQ, haja vista não terem adotado medidas administrativas proativas durante seus mandatos.

94. Com isso, foram infringidas normas constitucionais e legais. A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece entre os princípios que devem reger o ensino a garantia de padrões de qualidade (art. 206, VII). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei 9.394/1996, reforça o mandamento constitucional estabelecendo que:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

95. Ou seja, há trinta anos a constituição já previa que o ensino deveria ser prestado de acordo com padrões de qualidade, que uma vez definidos possibilitariam aos cidadãos exigir concretamente, pautados em critérios objetivos, a garantia constitucional de qualidade do ensino.

96. Pela importância do assunto e pelo potencial que tem de transformação, haja vista que o modelo idealizado de transferência financeira pautado pelo CAQ possibilitaria uma distribuição mais equânime dos recursos e, conseqüentemente, de oportunidades educacionais, no ano de 2010 o Conselho Nacional de Educação (CNE) expediu o Parecer CNE/CEB 8/2010, estabelecendo 'normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública'.

97. Ocorre, contudo, que passados oito anos desde a aprovação unânime do parecer pela Câmara de Educação Básica do CNE, o MEC não o homologou, perpetuando a omissão da União. A principal razão para a mora da União/MEC em homologar o parecer, definir os padrões mínimos e implementar o CAQ reside no fato de que a União deverá obrigatoriamente complementar financeiramente os gastos dos entes subnacionais com a educação básica. Dessa forma, sob a justificativa de incapacidade fiscal (peça 248, p.2), perpetua-se a omissão da União com a adoção de padrões mínimos de qualidade de ensino

98. Entretanto, de acordo com o Ministro Celso de Mello, no âmbito da Arguição de

Descumprimento de Preceito Fundamental 45, não cabe a frustração de efetividade de direito fundamental em nome de restrições orçamentárias falseadas:

Cumprir advertir, desse modo, que a cláusula da ‘reserva do possível’ - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

99. Cumprir ressaltar que passado o prazo estabelecido pelo PNE, de 26/6/2016, para implementação do CAQi, o Ministério Público Federal do Rio de Janeiro, reconhecendo a urgência e a importância do assunto, entrou com ação civil pública (Processo 0141108- 86.2016.4.02.5101), assinada dia 17/10/2016, para que a União fosse condenada a fixar imediata e definitivamente o CAQi, sob pena de adoção subsidiária dos parâmetros de custo-qualidade inicial previstos no Parecer CNE/CEB 8/2010, valendo-se inclusive como fundamento a recomendação exarada por esta Corte de Contas no Acórdão 618-2014-TCU-Plenário.

100. Mais recentemente, em 15/8/2017, a partir de ação impetrada pela Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (Processo 1002026-48.2017.4.01.3700), a justiça federal do estado do Maranhão determinou ao MEC a homologação da Parecer CNE/CEB 8/2010, adotando os parâmetros e valores do CAQi ali definidos, os quais valeriam até a conclusão dos trabalhos da Comissão Interinstitucional de Acompanhamento da Implantação do CAQi-CAQ, definido pela Portaria MEC 142/2016.

101. Contudo, conforme dito anteriormente, em razão do afastamento dos membros da **comissão** instituída pela Portaria MEC 142/2016, os trabalhos para a implementação do CAQi não avançaram. Tampouco o MEC homologou o Parecer CNE/CEB 8/2010, de forma a suprir, ao menos temporariamente, a lacuna normativa.

102. De acordo com os fundamentos da decisão da justiça federal do Maranhão:

Em casos assim, a Administração Pública, por encontrar-se revestida do princípio da indisponibilidade do interesse público, segundo o qual o administrador deve necessariamente colocar o interesse público em plano de supremacia, deve cumprir as determinações legais que lhes são impostas, não podendo, por submissão ao princípio da eficiência, esquivar-se da adoção de medidas que sejam necessárias para a perfectibilização do interesse público.

Nessa perspectiva, o silêncio da Administração ganha dimensão de manifestação eloquente de descumprimento de missão que lhe é confiada; o silêncio da Administração, assim, deve ser superado com a adoção, em prazo razoável, das medidas adequadas para que o ato administrativo seja editado e, assim, supere a omissão.

103. Segundo o art. 87, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, compete aos Ministros de Estado, além de outras atribuições legais e constitucionais, as seguintes:

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

(...)

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

104. Assim, a leitura do art. 87 da CF e dos enunciados do art. 11 e da estratégia 20.8 do PNE estabelece, claramente, a atribuição do Ministro da Educação para estabelecer o Sinaeb e definir a metodologia do CAQi/CAQ.

105. Ainda sobre a responsabilização de agentes políticos ante irregularidades graves e relevantes como são as questões tratadas nos autos, este Tribunal de Contas já se pronunciou no seguinte sentido:

Quando não há a prática de atos administrativos de gestão, via de regra, não cabe imputação de responsabilidade a agentes políticos, salvo se as irregularidades tiverem caráter de tal amplitude e relevância que, no mínimo, fique caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica. (Acórdão 222/2017-TCU-Plenário)

É possível a responsabilização do agente político por irregularidades durante a sua gestão desde que comprovado que este agente tenha contribuído de alguma forma para as irregularidades, ou que delas tinha conhecimento, ou, ainda, que houve alguma omissão grave de sua parte. (Acórdão 2.904/2014-TCU-Plenário)

106. Cabe ressaltar que em função da indisponibilidade do interesse público, ao administrador público agir não é uma faculdade, mas sim uma obrigação irrenunciável. Quando o ato é vinculado, como são os mandamentos constitucionais e legais para a implementação do CAQi e do Sinaeb, inclusive com prazos definidos, previstos na lei do PNE, o agente público não tem margem de liberdade, devendo pautar sua conduta naquilo que estiver prescrito em lei.

107. Aliado ao dever de agir, deve ser observado o princípio da eficiência, previsto na constituição brasileira (art. 37 CF). Para Carvalho Filho (2012): ‘O dever de eficiência dos administradores públicos reside na necessidade de tornar cada vez mais qualitativa a atividade administrativa. Perfeição, celeridade, coordenação, técnica, todos esses são fatores que qualificam a atividade pública e produzem maior eficiência no seu desempenho.’

108. Ainda é importante frisar que a omissão pode ser genérica ou específica. De acordo com Carvalho Filho (2012):

Ressalve, no entanto, que nem toda omissão administrativa se qualifica como ilegal. Estão nesses casos as omissões genéricas, em relação às quais cabe ao administrador avaliar a oportunidade própria para adotar as providências positivas.

Ilegais, desse modo, serão as omissões específicas, ou seja, aquelas que estiverem ocorrendo mesmo diante de expressa previsão legal no sentido do *facere* administrativo em prazo determinado, ou ainda quando, mesmo sem prazo fixado, a Administração permanece omissa em período superior ao aceitável dentro de padrões normais de tolerância ou razoabilidade.

109. Conclui-se, portanto, que houve ilegalidade na omissão específica decorrente do poder-dever de agir, relacionado à obrigação de implementação do CAQi e do Sinaeb, isto porque os administradores deixaram de atender os deveres que a lei lhes impôs.

110. Diante disso, considerando o cotejo entre os períodos de gestão dos ministros à frente do Ministério da Educação, as omissões e a intempestividade de medidas administrativas adotadas para encaminhamento dos assuntos correlatos à implementação do Sinaeb e do CAQi/CAQ, propôs-se a **audiência** dos responsáveis.

CONCLUSÃO

111. Após feita a análise da manifestação do MEC acerca das medidas adotadas em cada um dos períodos examinados e das razões pelas quais o Sinaeb e o CAQi/CAQ não foram implementados, verificou-se que o MEC não trouxe informações adicionais que pudessem alterar o entendimento anteriormente posto no Relatório de Monitoramento, elaborado pela Secex-BA em conjunto com esta unidade técnica (SecexEducação), sobre a necessidade de que o atual e ex-ministros da educação fossem chamados em audiência, em função do descumprimento dos prazos impostos pela Lei 13.005/2014 (PNE), em 26/6/2014.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

112. Ante todo o exposto, submetem-se os autos ao gabinete do Ministro-Relator, propondo:

I. realizar audiência dos ex-Ministros da Educação, José Henrique Paim Fernandes (419.944.340-15) - gestão 3/2/2014 a 1/1/2015 e Sr. Cid Ferreira Gomes (419.944.340-15) - gestão 2/1/2015 a 19/3/2015, para que, no prazo de 15 dias, contados da ciência da notificação do acórdão que vier a ser proferido, apresentem razões de justificativa por não terem adotado medidas administrativas durante seus mandatos, retardando o processo de implementação do Sistema Nacional de Avaliação

da Educação Básica (Sinaeb) e de criação dos ‘indicadores de rendimento escolar’ e ‘indicadores de avaliação institucional’, conforme determinado no art. 211, §1º, da Constituição Federal, no art. 9º, VI, da Lei 9.394/1996, e no art. 11, da Lei 13.005/2014;

II. realizar audiência do Ministro da Educação, José Mendonça Bezerra Filho (405.300.864-68) - gestão a partir de 12/5/2016, para que, no prazo de 15 dias, contados da ciência da notificação do acórdão que vier a ser proferido, apresente razões de justificativa para a ausência de efetiva implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) e de criação dos ‘indicadores de rendimento escolar’ e ‘indicadores de avaliação institucional’, conforme determinado no art. 211, §1º, da Constituição Federal, no art. 9º, VI, da Lei 9.394/1996, e no art. 11, da Lei 13.005/2014, agravado pelo fato de ter revogado a Portaria/MEC 369/2016;

III. realizar audiência dos ex-Ministros da Educação, José Henrique Paim Fernandes (419.944.340-15) - gestão 3/2/2014 a 1/1/2015 e Sr. Cid Ferreira Gomes (419.944.340-15) - gestão 2/1/2015 a 19/3/2015, para que, no prazo de 15 dias, contados da ciência da notificação do acórdão que vier a ser proferido, apresentem razões de justificativa por não terem adotado medidas administrativas durante seus mandatos, retardando o processo de implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), cujo prazo expirou em 26/6/2016, nos termos do art. 211, §1º, da Constituição Federal, art. 4º, IX, da Lei 9.394/1996 e da estratégia 20.6 da Lei 13.005/2014 (PNE);

IV. realizar audiência do ex-Ministro da Educação, Aloízio Mercadante Oliva (963.337.318-20) - gestão 5/10/2015 a 11/5/2016, para que, no prazo de 15 dias, contados da ciência da notificação do acórdão que vier a ser proferido, apresente razões de justificativa por não ter adotado medidas administrativas para efetiva **implementação** do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), cujo prazo expirou em 26/6/2016, nos termos do art. 211, §1º, da Constituição Federal, art. 4º, IX, da Lei 9.394/1996 e da estratégia 20.6 da Lei 13.005/2014 (PNE) c/c Lei 13.249/2016 (PPA 2016-2019) programa 2080 - ‘Educação de qualidade para todos’, iniciativa 04TO - ‘Implementar, até 2016, o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi’, agravado pelo fato de não ter cumprido as recomendações e cronograma recomendado no Relatório Final elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria MEC 459/2015, tendo publicado a Portaria MEC 142/2016 para encaminhamento das recomendações somente ao final de seu mandato, dia 16/03/2016, inclusive alterando os prazos fixados na Lei 13.005/2015 (PNE), estratégias 20.6 e 20.8, para implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), conforme Portaria/MEC 142/2016;

V. realizar audiência do Ministro da Educação, José Mendonça Bezerra Filho (405.300.864-68) - gestão a partir de 12/5/2016, para que, no prazo de 15 dias, contados da ciência da notificação do acórdão que vier a ser proferido, apresente razões de justificativa por não ter adotado medidas administrativas para a efetiva implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do CAQ, cujos prazos expiraram em 26/6/2016 e 26/6/2017, respectivamente, nos termos do art. 211, §1º, da Constituição Federal, art. 4º, IX, da Lei 9.394/1996 e das estratégias 20.6 e 20.7 da Lei 13.005/2014 (PNE) c/c Lei 13.249/2016 (PPA 2016- 2019) programa 2080 - ‘Educação de qualidade para todos’, iniciativas 04TO - ‘Implementar, até 2016, o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi’ e 04TM - ‘Aperfeiçoar o conceito e implantar uma metodologia de cálculo do Custo Aluno Qualidade (CAQ) como mecanismo para orientar políticas de equidade na educação básica, em consonância com o disposto na Meta 20 do Plano Nacional de Educação’, agravado pelo fato de não ter cumprido as recomendações e o cronograma constante do Relatório Final elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria MEC 459/2015, tendo inclusive descontinuado os trabalhos da Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi-CAQ, instituída por meio da Portaria MEC 142/2016, sem entretanto, ter renomeado outros membros ou criado outra comissão para continuidade dos trabalhos, retardando a implementação do indicador.”

2. O titular da unidade técnica emitiu parecer concordante com a instrução supra, nos seguintes termos:

“1. Manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento formulada na instrução precedente, que contou com a anuência do diretor da 1ª Diretoria de Fiscalização e Projetos desta unidade técnica.

2. Conforme relatado, cuida-se da avaliação das responsabilidades, no âmbito do Ministério da Educação, determinada pelo Acórdão 1897/2017-TCU-Plenário, pela não implementação de dois mecanismos estabelecidos na Lei 13.005/2014, quais sejam o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) e o ‘Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi)’.
3. Importante realçar que essa mesma deliberação determinou ao MEC, ainda, que encaminhasse a este Tribunal plano de ação, indicando etapas, prazos e responsáveis, com vistas à efetiva implementação exatamente desses dois mecanismos, ainda inexistentes.
4. Com efeito, o Ministério da Educação, no prazo determinado, em 24/11/2017, encaminhou o plano determinado (peça 146), no qual, embora não constem as etapas nas quais se subdividiriam as ações, são especificados os responsáveis pela implantação do Sinaeb (o Inep) e do CAQi (o MEC). Com relação aos prazos, o Ministério da Educação prevê ‘360 dias a contar da entrada em vigor da Base Nacional Comum Curricular – BNCC’ para implantação do Sinaeb e ‘prazo indeterminado’ para efetivação do CAQi.
5. A propósito, o Ministério da Educação, por intermédio da Portaria MEC 1570, de 20/12/2017 (publicada no DOU de 21/12/2017), homologou o Parecer CNE/CP n.º 15/2017, do Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação, instituindo a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). No entanto, esse documento refere-se apenas às etapas da educação infantil e do ensino fundamental, não contemplando o ensino médio. Dessa forma, resta inconclusa e com prazo indefinido, a implantação da BNCC completa, condição para a efetivação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.
6. Já com relação ao CAQi, também com prazo de implementação assumidamente incerto, foi adotada pelo MEC uma nova medida administrativa, com a edição da Portaria 233, de 15/03/2018 (DOU de 16/03/2018). Instituiu-se o Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação (CPACEB), composto, principalmente, por dirigentes daquela pasta ministerial, ao qual compete, entre outros, assessorar o Ministro de Estado da Educação:
 - ‘I - na avaliação da viabilidade de implementação do custo aluno-qualidade;
 - II - na análise de mecanismos federativos de cooperação e colaboração para implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi e Custo Aluno-Qualidade - CAQ e do levantamento de fontes de financiamento para viabilizar sua implementação’
7. Portanto, a partir dos elementos acostados aos autos, reforça-se a convicção de que o Ministério da Educação, de forma reiterada, recusa-se a dar cumprimento aos mandamentos legais que preveem a implantação de dois dos principais mecanismos estruturantes da política pública educacional. Em ambos os casos, nos termos da Lei 13.005/2014, o prazo de implementação encerrou-se em 26/06/2016. Em outras palavras, a omissão do Governo Federal está prestes a completar dois anos.
8. Por essa razão, reafirmo entendimento da necessidade de realização do contraditório dos titulares da pasta ministerial da Educação, na forma discriminada na instrução precedente, e submeto os autos à consideração relator, Excelentíssimo Senhor Ministro Bruno Dantas.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de monitoramento do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, alterado em parte pelo Acórdão 906/2014-TCU-Plenário em sede de embargos de declaração, proferido nos autos de processo de auditoria coordenada realizada em 2013, com o objetivo de identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil.

2. Já na fase de monitoramento, além de averiguar o cumprimento das deliberações proferidas na fiscalização original, incluiu-se no escopo do trabalho um novo critério, em função da edição da Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que consistiu do “exame das estratégias relacionadas ao alcance da Meta 3 do PNE, que teve como alvo universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2024, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%”. Isso porque as fragilidades identificadas pela auditoria coordenada de 2013 foram, em grande medida, ratificadas pelo PNE, instituído pela Lei 13.005/2014 logo após a decisão do Tribunal, o qual definiu metas e estratégias cuja implementação vieram ao encontro das deliberações prolatadas.

3. Em decorrência, o Tribunal proferiu o Acórdão 1.897/2017-TCU-Plenário tendo sido acolhidas a maior parte das propostas sugeridas pela unidade instrutora, com exceção das audiências dirigidas aos cinco Ministros da Educação que passaram pelo órgão no período avaliado, ponto de que se ocupa a presente decisão.

4. Discute-se a responsabilidade dos seguintes dirigentes e períodos de gestão:

Ministro da Educação	Período de gestão
José Henrique Paim Fernandes (419.944.340-15)	3/2/2014 a 1/1/2015
Cid Ferreira Gomes (419.944.340-15)	2/1/2015 a 19/3/2015
Renato Janine Ribeiro (406.523.518-91)	6/4/2015 a 4/10/2015
Aloízio Mercadante Oliva (963.337.318-20)	5/10/2015 a 11/5/2016
José Mendonça Bezerra Filho (405.300.864-68)	12/5/2016 a 6/4/2018

5. Basicamente, as propostas de audiência versaram sobre a ausência de medidas administrativas que levassem à “efetiva implementação” do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) e à criação de indicadores.

6. Acerca desse tema, o Tribunal já tinha deliberado no seguinte sentido (Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 906/2015-TCU-Plenário):

“9.1. determinar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8.443/1992, e art. 250, II, do Regimento Interno TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, com vistas a sanear os problemas a seguir identificados:

9.1.1. ausência de sistema avaliativo que permita indicar a qualidade do ensino médio por escola, o que dificulta o cumprimento do que estabelece o art. 206, VII, da Constituição Federal, e os arts. 3º, IX, e 9º, VI, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB);

(...)

9.1.3. falta de regulamentação dos padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, dificultando a adequada alocação dos recursos da educação e o cumprimento do art. 4º, IX, da LDB, e art. 206, VII, da Constituição Federal.”

7. Em sua primeira análise no âmbito do monitoramento (peça 113), a unidade instrutora avaliou que o Ministério da Educação havia avançado muito timidamente no atendimento dos itens 9.1.1 e 9.1.3 do acórdão supra e na adoção de medidas administrativas que levassem aos resultados pretendidos pela legislação. Em linha gerais, essa atuação pouco efetiva contrariaria normas cogentes, de modo que, no entender da unidade instrutora, eram reprováveis e passíveis de sanção as seguintes condutas (descritas na matriz de responsabilização à peça 113, p. 101):

“Omitir-se quando ao dever legal imposto pelo art. 11, §1º, da Lei 13.005/2014, para **implementar o Sistema Nacional de Avaliação Básica.**”

“Omitir-se quanto ao dever legal imposto pela Lei 13.005/2014, estratégia 20.6 c/c Lei 13.249/2016 (PPA 2016-2019) Programa 2080, iniciativa 04TO – **Implementar, até 2016, o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi).**”

8. Por essas omissões, foi proposta a audiência de todos os ex-Ministros da Educação que ocuparam a pasta desde 26/6/2014, data da publicação do PNE. Alegou-se que todos eles, em maior ou menor medida, foram responsáveis pelo descumprimento do prazo fixado na lei.

9. No Acórdão 1.897/2017-TCU-Plenário, entendeu-se mais prudente realizar, primeiramente, a oitiva do MEC, a fim de que se manifestasse sobre razões e contingências que levaram ao não cumprimento das medidas, bem como sobre os atos que chegaram a ser praticados internamente desde a edição da legislação, ainda que esses tenham sido insuficientes para o alcance do resultado pretendido.

10. Realizadas as devidas comunicações processuais e examinada a resposta do órgão, nesta oportunidade a unidade instrutora realizou nova análise de mérito, na qual entendeu que a resposta não individualizou as condutas dos ministros e não apresentou elementos novos além do que já havia sido analisado no Relatório de Monitoramento, tendo sido ineficaz a tentativa de obtenção de informações adicionais.

11. A instrução concluiu que estão registrados nos autos todos os atos administrativos adotados desde a publicação da Lei 13.005/2014 (PNE) e todos os elementos necessários para a responsabilização dos gestores responsáveis pelo descumprimento dos prazos legais fixados. Assim, propõe a audiência de quatro dos cinco ministros então indicados, excluindo-se o Exmo. Ministro Renato Janine Ribeiro, em cuja gestão se concentrou a maioria das medidas adotadas com vistas à implementação do CAQi/CAQ e do Sinaeb.

12. Entretanto, entendo que o processo merece outro deslinde, pelas razões que passo a expor.

13. O primeiro aspecto que abordo aqui diz respeito à responsabilização de Ministros de Estado pela inexecução de duas ações pontuais, aparentemente descontextualizadas de suas atuações no âmbito de gestões ministeriais.

14. A jurisprudência do Tribunal tem se firmado no sentido de reconhecer a responsabilização de agentes políticos quanto a atos de gestão e relacionados a políticas públicas apenas quando as irregularidades tiverem caráter de tal amplitude que, no mínimo, fique caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica. Nessa linha, citem-se os Acórdãos 3769/2018-Segunda Câmara, 222/2017-Plenário, 6188/2015-Primeira Câmara, 5214/2015-Segunda Câmara, 760/2015-Plenário, 1429/2014-Segunda Câmara, 830/2014-Plenário, 2083/2013-Plenário, 1346/2013-Plenário e 1016/2013-Plenário.

15. No presente caso, entendo que as obrigações consideradas inadimplidas não constituem meros atos administrativos, ou caracterizam alguma conduta grave. Configuram, na realidade, inovações metodológicas e técnicas atinentes à atividade finalística do órgão, que possibilitariam, até mesmo, mudança na forma de distribuição dos recursos públicos destinados à estruturação do ensino médio. Ou seja, inserem-se num contexto decisório político e técnico de alta complexidade.

16. Um olhar distanciado do caso indica que está a se impugnar a não realização (ou a realização incompleta) de determinadas políticas ou a não implementação de determinadas medidas consideradas importantes. Todavia, a meu ver, não é possível exercer juízo crítico sobre essa questão sem que seja examinado todo o contexto da gestão e todas as outras medidas que podem ter sido, aos olhos do dirigente máximo do Ministério da Educação, priorizadas em detrimento daquelas de que este processo cuida.

17. Por um lado, parece-me que se propõe, neste caso, a responsabilização administrativa pelo não alcance de determinados resultados pela gestão – e não se pode confundir o controle da conformidade com o controle de desempenho realizado pelo Tribunal. Por outro lado, também se pode concluir que o que se propõe é a responsabilização de agentes políticos pelo direcionamento que foi dado à gestão – ou seja, por terem sido adotadas determinadas medidas e não outras, escolhas que evidentemente escapam aos filtros estreitos do controle externo.

18. Ainda que déssemos um enfoque administrativo a essas questões, a responsabilização pelas condutas ora impugnadas demandariam uma análise um pouco mais aprofundada da gestão como um todo e das priorizações que foram feitas, a fim de levantar os obstáculos, as dificuldades e as exigências de outras políticas públicas que podem ter condicionado a ação dos agentes em questão.

19. Mas o caso apresenta outras nuances que não podem ser desconsideradas.

20. Do ponto de vista político, a rotatividade de titulares numa pasta ministerial é uma realidade brasileira que, infelizmente, prejudica a execução de políticas públicas, em diferentes níveis de atuação e abrangência. No caso concreto, nada menos que cinco ministros de estado passaram pelo cargo num período de cerca de quatro anos, demonstrando o cenário de descontinuidade de gestões e afetando, por óbvio, a própria implementação das medidas inicialmente definidas.

21. É natural que cada dirigente, ao assumir a pasta, queira nomear equipe de sua confiança e tomar conhecimento das ações que estão em andamento para, então, decidir sua linha de atuação. Consequentemente, é natural que haja, no mínimo, perda de eficiência e conhecimento em função de trocas de equipes e do tempo para resgatar o histórico e construir o novo posicionamento. Embora tal perda seja indesejável, não vejo como responsabilizar os agentes políticos que, indicados para assumirem a pasta da educação, tenham que assumir todas as atribuições que o cargo envolve e não tenham conseguido dar andamento a duas ações pontuais de alta complexidade técnica, consoante verificado pela análise dos elementos dos autos.

22. Do ponto de vista técnico, a questão tampouco se mostrou de fácil resolução. Os itens de determinação monitorados (9.1.1 e 9.1.3, conforme transcrito acima) consistiram, em suma, da criação de um sistema avaliativo que permitisse indicar a qualidade do ensino médio por escola, e da regulamentação de padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos em função da variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Entendeu-se que somente com a criação desse sistema avaliativo e a definição desses referenciais se poderia estabelecer uma forma justa de distribuir os recursos federais e universalizar o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos, atendendo ao previsto no art. 214 da Constituição Federal.

23. No âmbito do PNE 2014-2024, os referidos itens foram regulamentados pelo art. 11 e pela estratégia 20.6 do plano, ou seja, o sistema de avaliação deveria ser publicado no máximo a cada dois anos, enquanto que a estratégia 20.6 definiu os padrões de qualidade a partir do conceito de Custo

Aluno-Qualidade inicial – CAQi, que deveria ser implementado no prazo de dois anos da vigência do PNE. Assim, a data de 26/6/2016 estaria definida para o cumprimento das determinações.

24. Bem, o Acórdão 1.897/2017-TCU-Plenário promoveu a oitiva do Ministério da Educação para apresentar as medidas adotadas em cada um dos períodos examinados e as razões pelas quais o resultado pretendido não foi alcançado com relação aos seguintes pontos:

“9.2.1. Ausência de efetiva implementação do Sistema Nacional de Avaliação Básica e de criação dos ‘indicadores de rendimento escolar’ e ‘indicadores de avaliação institucional’, conforme determinado no art. 211, §1º, da Constituição Federal, no art. 9º, VI, da Lei 9.394/1996, e no art. 11, da Lei 13.005/2014, consoante tratado no relatório de fiscalização de peça 113, parágrafos 25 a 83, e no voto que acompanha esse acórdão, parágrafos 9 a 15;

9.2.2. não implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), cujo prazo expirou em 26/6/2016, nos termos do art. 211, §1º, da Constituição Federal, art. 4º, IX, da Lei 9.394/1996 e da estratégia 20.6 da Lei 13.005/2014 (PNE) c/c Lei 13.249/2016 (PPA 2016-2019) programa 2080 - ‘Educação de qualidade para todos’, iniciativa 04TO - ‘Implementar, até 2016, o Custo Aluno Qualidade inicial - CAQi’, consoante tratado no relatório de fiscalização de peça 113, parágrafos 116 a 151, e no voto que acompanha esse acórdão, parágrafos 16 a 28;”.

25. No que tange ao primeiro ponto, a resposta do MEC traz memorando produzido pelo Inep (peça 243, p. 4-9), no qual apresenta trabalhos e estudos realizados com vistas ao acompanhamento dos gastos públicos e levantamento de custos para financiamento da educação. Assim esclarece:

“A) O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), desde os anos 1990, cumpre as funções de produzir indicadores para avaliar a qualidade da educação básica brasileira, bem como subsidiar as políticas públicas nesse âmbito. Ao longo dos últimos 25 anos, o SAEB tem oferecido medidas cognitivas, não cognitivas, contextuais e institucionais que, aliadas às informações que o INEP também coleta anualmente por meio do seu Censo da Educação Básica, iluminam a tomada de decisão dos governos em esfera federal, estadual e municipal.

b) em 1995, o Sistema passa a adotar a Teoria de Resposta ao Item como metodologia de análise, o que tem permitido manter um histórico de resultados comparáveis entre as edições realizadas bianualmente desde então. Em 2005, o Sistema passa um aprimoramento, ampliando seu público-alvo para todas as escolas públicas de Ensino Fundamental de 5º e 9º anos. Em 2013, o Sistema passa a contar com um instrumento de avaliação dos estudantes do 3º ano do Ensino Fundamental, para aferir a qualidade da alfabetização nacional. Por fim, em 2017, ampliou-se mais uma vez o público-alvo para todas as escolas públicas de Ensino Médio e também para os particulares, por adesão.

c) Atualmente, o SAEB coleta informações de todas as escolas públicas e privadas que cumpram determinados critérios, por meio dos seguintes instrumentos: *i.* testes de Língua Portuguesa e Matemática para estudantes matriculados nas etapas de 3º ano, 5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio; *si.* Questionários para estudantes, professores e diretores das escolas do público-alvo da avaliação.”

26. Ao final, o documento conclui que não houve descumprimento de dispositivo legal atinente à implantação de sistema de avaliação da educação básica, uma vez que o Saeb estaria cumprindo e aprimorando tais funções a cada edição. Isso demonstra, no mínimo, uma divergência fática e técnica quanto à existência de um sistema de avaliação que produzisse indicadores para avaliar a qualidade da educação básica brasileira e subsidiar as decisões atinentes às políticas públicas.

27. Por sua vez, quanto ao segundo ponto, a nota técnica 18/2017/DASE/SASE/SASE (peça 243, p. 11) assim informou:

“6. A detenção e o estabelecimento de parâmetros nacionais de qualidade para a educação têm sido pautas recorrentes entre os legisladores e os estudiosos da área, principalmente ao considerá-los como contribuição para a oferta do processo de ensino e aprendizagem com qualidade e equidade a todos os cidadãos, independentemente do território onde estejam.

7. Assim sendo, esta não é uma tarefa trivial e unilateral. Devido a sua complexidade, torna-se necessário o amplo debate sobre este tema, sendo que a sua implementação depende sobremaneira de acordos nacionais, os quais se assentam em pactos entre os entes federativos e os responsáveis pela consecução das políticas educacionais.”

28. Tendo identificado inconsistências na proposta que versou sobre o CAQi e CAQ, amparadas pelo Parecer 08/2010, da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), esta foi restituída àquele Colegiado por não atender às necessidades e especificidades da educação nacional, consoante justificado tecnicamente no documento, cabendo destacar o seguinte trecho (peça 243, p. 11-15):

“A) É importante tornar mais claro o conceito do CAQi, uma vez que a qualidade anunciada como princípio na LDB/1996 ainda não está suficientemente debatida a ponto de permitir a instituição de um conceito nacional que defina qualidade para além de insumos. Implementar o CAQi da forma como foi apresentado pelo CNE, norteado por lista de insumos, pode representar uma proposta inviável do ponto de vista pedagógico e orçamentário. Neste aspecto, ainda é necessário aproximar os conceitos de qualidade, padrões mínimos e custos, considerando as diversidades culturais e regionais brasileiras”.

29. Ou seja, a definição desses padrões de qualidade envolve complexidades de tal ordem técnica que, num contexto de mudanças políticas e rotatividade de ministros, é compreensível que surgissem dúvidas significativas e fossem solicitados novos estudos, como de fato aconteceu, com a instituição de novos grupos de trabalho para discutir o tema, prejudicando a conclusão das ações definidas em outra gestão e o atendimento aos prazos previstos.

30. De fato, algumas ações técnicas definidas em uma gestão sofreram alterações na gestão seguinte, como foi o caso da Portaria MEC 369, de 5/5/2016, editada no mandato de Aloízio Mercadante Oliva instituindo as bases conceituais do Sinaeb, revogada na gestão de José Mendonça Bezerra Filho, por meio da Portaria MEC 981/2016. Esta decisão foi fundamentada em razão da revisão da Base Nacional Comum Curricular –BNCC que estava em discussão no âmbito do Legislativo e definiria novo conjunto de aprendizagens essenciais para a educação básica, com possíveis reflexos na criação dos indicadores de rendimento escolar.

31. A unidade instrutora, todavia, não acolhe tal justificativa, sob o argumento de que o MEC deveria ter se empenhado para a aprovação da BNCC tempestivamente à discussão atinente ao Sinaeb, e entende que a nova BNCC não impediria a definição dos indicadores de avaliação institucional.

32. Além disso, o MEC também justificou o descumprimento do prazo de 26/6/2016 em função da crise econômica e da própria incerteza quanto à continuidade do Fundeb, cuja prorrogação seria definida pelo Congresso Nacional, condição essencial para que se pudesse discutir a regulamentação do custo aluno qualidade, e que depende de eventos alheios à alçada do Ministério.

33. Mais uma vez, a unidade instrutora não aceita tais argumentos e reputa inadmissível a ausência de medidas efetivas para implementação do CAQi/CAQ, demonstrando a morosidade com que o estado brasileiro tem conduzido as atuais pautas relevantes no campo da educação. Entende que, considerando o cenário de restrição fiscal, deveria ter sido adotado o CAQi de forma gradual, de acordo com a recomendação sugerida pelo GT instituído pela Portaria/MEC 459/2015 (peça 58, p.95).

34. Sem discordar da unidade instrutora quanto à importância da efetiva implementação de tais ações para que, ao fim e a cabo, sejam promovidas mudanças estruturais que possam impactar positivamente a universalização do ensino básico brasileiro, consoante comando constitucional, pondero, mais uma vez, quanto à complexidade do tema dos pontos de vista político e técnico, o que pesa em favor destes gestores apontados como responsáveis pelo descumprimento das obrigações legais e eventual não atendimento aos itens 9.1.1 e 9.1.3 do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário. Entendo que os argumentos apresentados pelo MEC para esclarecer as questões não podem ser de todo rechaçados.

35. Ademais, reputo que não cabe ao TCU dizer que deveria ter sido adotado o CAQi de maneira gradual, decisão que, a meu ver, insere-se no âmbito da discricionariedade do gestor, ainda que tenha sido recomendada por grupo de trabalho constituído para esse fim. Afinal, existiram sucessivos estudos técnicos apontando diferentes possibilidades e riscos, o que permite a decisão do gestor num sentido ou noutro, demonstrando que não havia uma única alternativa lógica, viável e, portanto, irrefutável.

36. Em conclusão, e ante as razões apresentadas neste voto, há que se refletir se, diante da quantidade de políticas públicas, projetos, atividades, questões atinentes à gestão administrativa do órgão, representação política, ou seja, demandas de toda ordem que assolam a atuação de ministros de estado, em especial numa pasta ampla e importante como é a da Educação, devem esses gestores ser responsabilizados pela suposta omissão ou ineficiência no atendimento a duas ações pontuais, e que, repito, se mostraram de alta complexidade técnica e recomendavam a devida cautela para a definição dos critérios e para decisão final de implementação.

37. Por fim, vale trazer à baila os novos preceitos introduzidos pela Lei 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINB, alcançando diretamente a atividade desta Corte de Contas, em especial a atividade de aplicação de sanções administrativas e de correção de atos irregulares. Segundo os arts. 22 e 28 da LINB, recém introduzidos pela referida norma:

“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, **serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas** a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em **decisão sobre regularidade de conduta** ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente**.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

(...)

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou **erro grosseiro**.” (grifos acrescidos).

38. Em primeiro lugar, conforme comentado anteriormente, haveria que se investigar melhor o contexto da gestão a fim de se construir um juízo crítico mais acurado sobre as ações priorizadas e as que, naquele contexto, podem ter sido, em alguma medida, negligenciadas.

39. Ademais, para fins de aplicação de sanção, tenho considerado pertinente a aproximação do conceito de “erro grosseiro” ao de “culpa grave”, o que exige a caracterização de negligência extrema, imperícia ou imprudência extraordinárias (Acórdão 2.860/2018-TCU-Plenário). Definitivamente, a partir de todo o contexto relatado e com base nos elementos contidos nos autos, não encontro neste caso concreto respaldo normativo para aplicação de sanções aos dirigentes que ocuparam o posto máximo no Ministério da Educação em todo esse período – alguns deles, diga-se de passagem, por poucos meses.

40. Com efeito, a complexidade técnica e política da questão, a discricionariedade envolvida nas escolhas políticas e a prerrogativa dos agentes políticos em definir suas prioridades de gestão afastam, a meu ver, qualquer possibilidade de enquadramento das condutas impugnadas no conceito de erro grosseiro ou mesmo de mera culpa.

41. Destarte, discordando das audiências propostas pela unidade instrutora, e considerando que houve nova mudança na gestão do Ministério, determino que seja concedido novo prazo de noventa dias para que o Ministério da Educação apresente plano de ação com vistas ao cumprimento das medidas ainda não integralmente implementadas.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de março de 2019.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

ACÓRDÃO Nº 717/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.721/2016-2.
 - 1.1. Apenso: 012.141/2018-6
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Educação; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Fazenda; Controladoria Geral da União (CGU); Secretaria de Orçamento Federal (SOF); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Representação legal: não há.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Bahia (Secex-BA); Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Relatório de monitoramento das deliberações constantes do Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, alterado em parte pelo Acórdão 906/2015-TCU-Plenário, proferidos no âmbito da Auditoria Coordenada realizada no ensino médio em 2013, que teve por objetivo, também, examinar as estratégias relacionadas ao alcance da Meta 3 do Plano Nacional de Educação 2014 – 2024.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

 - 9.1. com fundamento nos arts. 41, §2º, 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do Regimento Interno, c/c art. 2º, inciso I, da Resolução-TCU 265/2014, considerar insuficientes as medidas adotadas em relação às determinações contidas nos itens 9.1.1 e 9.1.3 do Acórdão 618/2014 – Plenário, alterado pelo Acórdão 906/2015 – Plenário;
 - 9.2. com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno, determinar ao Ministério da Educação que, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da ciência deste acórdão, apresente plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis com vistas a sanear os problemas identificados nos itens acima, a saber:
 - 9.2.1. ausência de sistema avaliativo que permita indicar a qualidade do ensino médio por escola, o que dificulta o cumprimento do que estabelece o art. 206, VII, da Constituição Federal, e os arts. 3º, IX, e 9º, VI, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB);
 - 9.2.2. falta de regulamentação dos padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, dificultando a adequada alocação dos recursos da educação e o cumprimento do art. 4º, IX, da LDB, e art. 206, VII, da Constituição Federal.
 - 9.3. restituir os autos à SecexEducação para que dê continuidade ao monitoramento das presentes deliberações.
10. Ata nº 9/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 27/3/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0717-09/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício