

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ FEDERAL DA ___ VARA DA
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO (RJ)**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, com fulcro nos artigos 5º, XXXII, 127, 129, inc. III e 170, inc. V, da Constituição Federal, artigos 1º, inc. II, 3º e 5º da Lei nº 7.347/85 e artigo 6º, inciso VII, alíneas “a”, “c” e “d” da Lei Complementar nº 75/93, vem propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
PARA CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER,
COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA

em face da **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, com endereço na Avenida Rio Branco, nº 123, 6º andar, Centro, Rio de Janeiro-RJ, CEP. 20.040-006, podendo ser citada por intermédio de sua Procuradoria Seccional, nas pessoas de seus Advogados;

I – SÍNTESE DA LIDE

Em 25 de junho de 2016, o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei n. 13.005/2014), completou dois anos de vigência. Foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2014, em rota de regulamentação do art. 214 da Constituição de 1988 e com o estabelecimento de metas que devem ser cumpridas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios até 2024. Infelizmente, ao que parece, nenhuma das metas previstas, com prazos já vencidos ou a vencer até dezembro de 2016, serão integralmente cumpridas¹.

¹ É o que se pode ler nas notícias e avaliações constantes dos seguintes endereços eletrônicos:
<<http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/pais-nao-cumpre-metas-do-plano-nacional-da-educacao-para-2016-19604817>>.



Entre elas, está o dever de promover a qualidade na educação pública brasileira, cuja omissão governamental remonta à Constituição Federal de 1988, que dispõe no art. 206, VII, que o ensino público será ministrado com a garantia de padrão de qualidade. Ou seja, há 28 anos o ensino público brasileiro, mais especificamente a educação básica obrigatória oferecida à imensa maioria da população, espera paciente, resignada e sofredamente que o governo federal venha a definir o “padrão de qualidade”, a fim de que, a partir dessa premissa, os cidadãos brasileiros possam exigir concretamente o cumprimento de tão importante garantia constitucional, pois sabemos que a *educação-de-qualidade* é o maior elemento de transformação de uma nação.

Objetivando evidenciar a competência da União quanto ao estabelecimento de tal padrão e incluí-lo nos deveres estatais expressos que compõem o quadro de proteção constitucional ao direito fundamental à educação, a Emenda Constitucional nº 14/1996, ao criar o Fundef, foi taxativa em relação ao dever de o Governo Central exercer função supletiva e redistributiva em prol da equalização de oportunidades educacionais e do padrão mínimo de qualidade do ensino:

Art. 211. §1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (grifo nosso).

Juntamente com o art. 206, VII, o supracitado dispositivo constitucional, de uma clareza inquestionável, tem sido desconsiderado nas sucessivas medidas de financiamento à educação básica. Tal omissão se deu inclusive quando da transformação do Fundef em Fundeb (ocorrida com a Emenda 53/2006), ocasião em que se ampliou o universo de crianças atendidas sem que nenhuma medida concreta de garantia do referido “padrão mínimo de qualidade” fosse, de fato, implementada, ou seja, pouco adianta ampliar o acesso sem garantias complementares e efetivas a assegurar a qualidade do ensino ofertado. Destaque-se que tanto o constituinte originário no art. 206, VII, quanto o derivado no art. 211, §1º referiram-se ao dever da União de garantir um “padrão mínimo de qualidade”, abaixo do qual não há condições sequer de salubridade para o desenvolvimento da educação escolar.

A forma concebida por nossos legisladores a fim de garantir esse padrão mínimo de qualidade anunciado na Constituição, foi estabelecendo quais seriam os elementos essenciais que devem ser encontrados em todas as escolas,

<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/06/1786711-brasil-descumpre-metas-parciais-do-plano-nacional-de-educacao.shtml>, <https://undime.org.br/noticia/07-06-2016-13-03-educacao-em-risco-metas-do-2-ano-do-plano-nacional-de-educacao-nao-sao-cumpridas>, <http://www.uol/educacao/especiais/educacao-em-xeque.htm> e <http://educacaointegral.org.br/noticias/nenhuma-das-metas-do-pne-que-vence-ate-2016-sera-cumprida-plenamente/>. Acesso em: 06/10/2016.

“definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos **indispensáveis** ao desenvolvimento do processo de ensino”, como estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996, art. 4º, IX). Isso porque o próprio direito à educação deve ser considerado como o direito de frequentar escolas em condições de oferecer aprendizagem e desenvolvimento adequados às crianças, adolescentes e jovens do País, o que, infelizmente, ainda hoje é um privilégio reservado a poucos.

Em 2010, reconhecendo a omissão da União na implementação desses dispositivos constitucionais e legais, principal razão do persistente fracasso educacional brasileiro, o Conselho Nacional de Educação fez uso de suas atribuições legais (art. 9º, §1º, da Lei nº 4.024/61, com a redação dada pela Lei nº 9.131/95, e art. 9º, §1º, e 90 da Lei nº 9.394/96) e emitiu o **Parecer CNE/CEB nº 8/2010**, que “Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública (Doc II).”

O Parecer foi acompanhado de um projeto de resolução que buscava fixar as referências de insumos mínimos e o custo mínimo por aluno para cada etapa da educação básica, denominado “**Custo Aluno-Qualidade**, uma proposta normativa pronta e acabada que visava à regulamentação do dever inscrito no §1º do art. 211 da Constituição. Ocorre, contudo, que o referido Parecer nunca foi homologado pelo Ministério da Educação, perpetuando a injustificável omissão da União, objeto da presente demanda.

Vale esclarecer que a primordial razão para a mora federal na regulamentação do padrão mínimo de qualidade reside no inafastável dever da União de complementar a aplicação de gastos dos entes subnacionais, nos termos do disposto no art. 211, §1º da Constituição.

Aliás, ressalte-se, conforme estudos promovidos pela Associação Nacional de Pesquisa de Financiamento em Educação – FINEDUCA que, *com exceção de Roraima, todos os estados, e seus respectivos municípios, deveriam receber complementação da União caso o CAQi já estivesse em vigor, como aliás determina a estratégia 20.6 do PNE 2014-2024 (Doc III).*²

Esse mesmo estudo concluiu ainda, que o *baixo comprometimento da União tem, inclusive, inviabilizado o cumprimento da Lei do Piso Nacional Salarial do Magistério (Lei nº 11.738/2008) por parte de muitos entes federados, em especial naquelas regiões mais pobres do país, nas quais o Fundeb é a fonte quase exclusiva de recursos educacionais.*

² FINEDUCA. Nota técnica 01/2013: Por que a União deve complementar o CAQi no PNE. Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota>

Em março de 2014, o Tribunal de Contas da União, em seu Acórdão 618³, detectou a omissão em comento e impôs ao Ministério da Educação, no âmbito do controle externo a que se referem os arts. 70 e 71 da Constituição, o dever de regulamentar os padrões mínimos de qualidade de ensino e definir, a partir desses padrões, o Custo Aluno-qualidade. Essa determinação do TCU, todavia, segue descumprida pelo governo federal até o presente momento.

Reconhecendo tamanha e tão recalcitrante omissão é que o Congresso Nacional decidiu inscrever detalhadamente no texto do Plano Nacional de Educação – PNE (Lei n. 13.005/2014), por meio das estratégias 7.21, 20.6 e 20.10, o dever de implantação, no prazo de 2 (dois) anos – que se esgotou em 25 de junho de 2016 –, do “Custo Aluno-Qualidade inicial”, reforçando, na esteira do referido dispositivo constitucional, que cabe à União complementar os recursos dos demais entes federados de forma a viabilizar tal custo mínimo em todo o País, quanto esses não o alcançarem com recursos próprios ou procedentes das demais transferências constitucionais e legais.

Eis o objetivo desta ação judicial: **a imposição da obrigação de fixação do Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi**, pois, sem nenhum exagero, o asseguramento de quase todas as metas traçadas na Lei n. 13.005/2014 (PNE), depende, em grande escala, da definição de tal custo, obrigação irrefutável da União Federal, que diante da sua omissão torna-se profundamente responsável por esse trágico quadro de descumprimento do Plano Nacional de Educação e, conseqüentemente, pela má qualidade da oferta do serviço público de educação no país.

A mora aqui já revela perseverante violação ao direito fundamental à educação de qualidade, algo que reclama imediata contenção judicial, na esteira da constatação do Ministro Celso de Mello, relator do Recurso Extraordinário 581.352 AgR/AM⁴, de que é preciso intervenção judicial diante da “omissão do Poder Público [que] representa um inaceitável insulto a direitos básicos assegurados pela própria Constituição da República, cujo exercício estava sendo inviabilizado por contumaz (e irresponsável) inércia do aparelho estatal.”

Não sem motivo, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, ao editar a Nota Técnica n. 1/2016 (Doc IV), que apresenta as dotações orçamentárias iniciais do Ministério da Educação para 2016, ressaltou na sua parte introdutória:

O ordenamento jurídico vigente consolida a educação como prioridade na atuação governamental. O Plano Nacional de Educação 2014-2024 estabele-

3 Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/007.081-2013-8%20ensino%20medio.pdf>. Acesso em: 07/10/2016.

4 Julgamento: 29/10/2013 Órgão Julgador: Segunda Turma do STF, Publicação: DJe-230 DIVULG 21-11-2013 PUBLIC 22-11-2013.

ceu arrojada política de Estado para todos os entes federados em matéria educacional. De modo inovador, a LDO 2016 e o Plano Plurianual 2016-2019 definiram as metas inscritas no PNE como prioridades da administração pública federal. O Governo federal, a partir de 2015, adotou o lema "Brasil. Pátria Educadora", anunciando a educação como "prioridade das prioridades", de modo a veicular a nova marca em todas as ações de comunicação do Poder Executivo. Trata-se do reconhecimento da qualidade educacional – aplicada na obtenção das metas de universalização do ensino, de acesso à educação profissional e ao ensino superior, de aumento da escolaridade, da qualificação profissional, da erradicação do analfabetismo, da formação e valorização dos profissionais da educação– como elemento essencial para a retomada do crescimento econômico de forma sustentável.

*O atual cenário de ajuste fiscal e a consequente contenção orçamentária demandam o aprimoramento dos programas em execução, assim como sinalizado pelo Governo federal para o FIES, PRONATEC, Ciência sem Fronteiras e outros, com vistas a uma maior eficiência do gasto público. **Todavia, dada sua importância estratégica e considerado o atraso histórico em sua oferta pelo Estado, a área educacional necessita de maiores investimentos, sob o risco de estagnação, ou deterioração, dos avanços verificados nas últimas décadas. Em momentos de carência de recursos evidenciam-se as prioridades definidas pelas políticas públicas.***⁵

A resistência e a má vontade da União Federal em dar cumprimento a sua obrigação constitucional e legal ficam cada vez mais evidentes ao se observar, por exemplo, que – apesar de ter criado em março de 2016, portanto, há sete meses, comissão com o objetivo de implementar o CAQi – nunca realizou uma reunião sequer (!), permanecendo no mais absoluto silêncio sobre o tema.⁶

II – DO CUSTO ALUNO-QUALIDADE INICIAL – CAQi e DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Dispõe a Constituição Federal em seu art. 212, que a *União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino*, obrigação esta que infelizmente é frequentemente burlada pelos entes federados, considerando que o sistema de fiscalização respectivo, o SIOPE, além de ser autodeclaratório, apresenta várias falhas no cruzamento dos dados inseridos, bem como na qualidade das informações exigidas, valendo observar que, em função da atuação do GT Educação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão/MPF, esse sistema passará, muito em breve, a funcionar de forma a efetivamente proporcionar uma fiscalização eficiente sobre esses gastos.

⁵ <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/517363/MP%20703-2015%20-%20Nota%20T%C3%A9cnica%20n%C2%BA%201%20-2016.pdf?sequence=1>

⁶ <http://g1.globo.com/educacao/noticia/criada-ha-7-meses-comissao-que-definira-gasto-por-aluno-ainda-nao-se-reuniu.ghtml>

Outra fonte de recursos para a educação é o salário-educação. Regulamentado pelo Decreto-Lei nº 1.422/1975 e criado com o objetivo de suplementar as despesas públicas com o ensino fundamental, é calculado sobre uma alíquota de 2,5% do salário de contribuição das empresas vinculadas à Previdência Social. Atualmente, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) é a única responsável pela arrecadação, fiscalização e cobrança dessa contribuição social, na forma da Lei 11.457/2007, ressaltando-se que a cota de 10% da arrecadação líquida fica com o próprio FNDE, que a aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica.

No entanto, a fonte mais significativa de financiamento e de equalização das oportunidades educacionais da educação básica é proveniente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Criado pela Emenda Constitucional 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, trata-se de um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído equitativamente para aplicação exclusiva na educação básica.

Ocorre que o FUNDEB tem **vigência estabelecida para o período 2007-2020**, após o qual, *máxime* considerando a proposta de emenda constitucional do governo federal, que institui um teto para os gastos públicos por um período de 20 anos (PEC 241/2016), os investimentos em educação neste país tenderão a cair drasticamente⁷, prejudicando ainda mais a já cambaleante e insustentável situação do ensino público brasileiro.

Assim, podemos seguramente concluir, sem exageros, que a “tábua de salvação” para garantir que o país não retroceda nessa área fundamental ao seu desenvolvimento é a fixação do CAQi!

O Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) constituiu-se em um padrão mínimo de qualidade, financeiramente mensurável, que visa garantir adequado financiamento ao processo de ensino e aprendizagem nas escolas brasileiras.

⁷ Como se pode ler em

http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTcnico11de2016_AnalisedosefeitosdaPEC241sobreaMDEI.pdf

Conforme brevemente exposto acima, sua regulação materializa os dispositivos constitucionais e legais que há tempos impõem a garantia de insumos mínimos em todas as escolas públicas do País.

A fixação do CAQi desponta, primeiro, da necessidade de se atribuir parâmetros objetivos mínimos de investimentos na qualidade do ensino público e, depois, da demanda por tornar mensurável a responsabilidade do poder público a fim de que possa ser objetiva e juridicamente exigível. Nas palavras de Ximenes⁸:

*A definição do conteúdo jurídico da qualidade do ensino (...) requer a regulamentação do padrão constitucional de qualidade 'num conjunto de indicadores passíveis de exigência judicial', determinando-se com isso a noção de responsabilidade a ser implementada: **Que qualidade se objetiva alcançar? Que qualidade poderia ser apropriada pela linguagem jurídica? Que qualidade seria exigível na justiça?***

Em resposta a essas indagações, a metodologia desenvolvida, no âmbito do Conselho Nacional de Educação, para a elaboração do CAQi procurou estabelecer valores mínimos para garantir qualidade no processo educacional, ao partir da seguinte pergunta: quais são os insumos mínimos – material didático-escolar, professores, equipes de gestão, número máximo de alunos por sala etc – que compõem o preceituado no inciso IX, do art. 4º, da LDB e no art. 206, VII da Constituição de 1988? Melhor resumindo, quais são os insumos **indispensáveis** ao desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem?

Veja-se que o CAQi não toma como propósito a definição de condições *ideais*, voltadas à plena realização do direito à educação, mas condições *mínimas* e indispensáveis abaixo das quais seria inconcebível alcançar um padrão mínimo de qualidade. Ou seja, aqueles insumos que – de tão necessários – constituem o **mínimo existencial em matéria de padrão de qualidade.**⁹ Os pressupostos do CAQi foram assim resumidos, diferenciando-o do CAQ, esse, sim, um objetivo a ser alcançado no futuro, como determina o PNE:

Não se trata, portanto, de resumir o debate sobre qualidade educacional a um critério de custo, nem de advogar a uniformização nacional de um único padrão a ser seguido por todos os sistemas de ensino, mas de reconhecer que há insumos essenciais – como estabelece a LDB (art. 4º, IX) -, que devem servir de parâmetro para a oferta educacional de qualidade com igualdade de base em todo o País, sem a qual se torna impossível o desenvolvimento de processos relevantes de ensino-aprendizagem em um sistema educacional de massas.

Segundo o regime de proteção ao direito à educação de qualidade, portanto, o

⁸ OLIVEIRA & ARAÚJO, 2005, p. 21 apud. XIMENES, Salomão. Responsabilidade Educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, abr./jun. 2012, p. 359-360.

⁹ XIMENES, 2013; 2014

CAQi é expressão do padrão mínimo aceitável, abaixo do qual há flagrante violação ao preceito constitucional.¹⁰

A proposta de regulamentação do CAQi feita pelo Conselho Nacional de Educação em seu Parecer CNE/CEB nº 08/2010 reitera o reconhecimento jurídico de que o Brasil não aplica o mínimo material, apesar de ter assegurados formalmente patamares percentuais de gastos mínimos em manutenção do ensino (CF88, art. 212) – hoje ameaçados por força da PEC 241/2016. Como o País é muito desigual, há uma minoria de entes federados que alcançam tal gasto mínimo material com recursos próprios e uma grande maioria abaixo do constitucionalmente aceitável.

A respeito do conceito de gasto mínimo material, Pinto (2015)¹¹ assevera que, em contraponto aos tradicionais parâmetros contábeis de atendimento ao dever de aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, é preciso superar a visão estritamente formal incidente sobre a matéria:

Firmamos, em busca da ampliação conceitual dos tradicionais enfoques dados aos arts. 198 e 212 da nossa Carta Constitucional, que gasto mínimo não é só um percentual de receita, mas também um conjunto de obrigações legais de fazer a serem contidas – material e substantivamente – no conjunto de ações normativamente irrefutáveis.

O gasto matemático (gasto mínimo formal) é referido a ações vinculadas (gasto mínimo material), ou seja, não há ampla discricionariedade na eleição de como dar consecução ao mínimo, porque também integra o núcleo mínimo intangível do direito à educação e à saúde o cumprimento das obrigações legais de fazer.

[...] Particularmente no tocante à qualidade da educação, o que estamos a defender é que não basta o cumprimento matemático do dever de gasto mínimo [...]. Gastar formalmente o montante mínimo de recursos vinculados, mas não assegurar o padrão de qualidade, é gastar mal (lesão aos princípios da finalidade e eficiência), além de configurar oferta irregular de ensino nos moldes do art. 208, § 2º cominado com o art. 206, VII, ambos da CR/88. (grifos nossos)¹²

Daí decorre a clara compreensão de que o dever de aplicação de recursos pela União na manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins do art. 212 da Constituição, deve ter em vista a necessidade de equalização das oportunidades educacionais em todo o território nacional, garantida através do padrão mínimo de qualidade, nos termos do art. 211, §1º já citado.

A Organização para a Cooperação Desenvolvimento Econômico (OCDE) publica anualmente, desde 1999, o relatório *Education at a Glance*¹³, no qual

10 XIMENES, Salomão Barros. *Direito à qualidade na educação básica: teoria e crítica*. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 373 e ss.

11 PINTO, Élide Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação*. Uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

12 PINTO, Élide Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação*. Uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 25-27, grifo nosso.

13 Disponível para consulta em: <http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-1998_eag-1998-en>

reúne sua coleção de dados sobre educação, comparando-os em nível internacional. Um dos indicadores utilizados para medir o progresso dos países membros da Organização frente às metas de educação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – que compõem, desde 2015, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) – investiga justamente quanto cada país gasta anualmente por estudante. Os relatórios revelam que o gasto público em educação por aluno no Brasil figura entre os mais baixos dos países analisados.

Segundo o estudo *Education at a Glance 2012*¹⁴, enquanto países como Austrália, Bélgica, Noruega, Japão, Finlândia e Reino Unido gastam US 10.000 ou mais por estudante, ao ano; países como o Brasil, Argentina, Chile e México gastam, em média, US 4.000 ou menos per capita. Isso significa que o gasto público em educação por aluno no Brasil representa um terço do valor do que é investido, em média, pelos países considerados mais desenvolvidos da OCDE – o que acaba refletindo nos resultados de avaliações internacionais, como o PISA.

Ainda que não seja tarefa fácil determinar parâmetros de investimentos necessários para se preparar um aluno para o mercado de trabalho e para a vida em sociedade, ainda que recursos financeiros, por si só, não sejam capazes de promover transformações milagrosas no sistema educacional, experiências internacionais podem servir de exemplos para demonstrar a relação direta existente entre a aplicação de recursos adequados e suficientes a atender a necessidade de cada aluno, e o rendimento escolar desse aluno.

Essa correlação torna-se ainda mais evidente quando o que está em questão é a garantia de padrões *mínimos*, sem os quais se torna impossível ou muito difícil o desenvolvimento satisfatório do processo de ensino e aprendizagem.

O sofrível quadro de infraestrutura das escolas brasileiras reflete a reiterada omissão na implementação do padrão mínimo de qualidade. Estudo realizado por pesquisadores da UNB e da UFSC, com base nos dados do Censo Escolar, identificou que **apenas 0,6% das escolas brasileiras têm infraestrutura avançada ou ideal e 14,9% alcançam o estágio adequado, ou seja, asseguram o mínimo necessário ao desenvolvimento com qualidade das atividades didático-pedagógicas**, isto é, têm biblioteca, laboratório de informática e quadra esportiva.¹⁵

Enquanto isso, **44% das instituições de educação básica contam, no máximo, com infraestrutura elementar**, como água encanada, sanitário, energia elétrica, esgoto e cozinha, ou seja, condições elementares de funcionamento que sequer permitem caracterizá-las como escola, já que não dispõem de nenhum

14 Link para acesso disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2012_eag-2012-en>.

15 SOARES NETO at all, 2013, pp. 78-99.

equipamento didático-pedagógico que permita alcançar a “qualidade” mínima (sala de direção e professores, aparelhos de vídeo, computadores, quadras, bibliotecas etc). Nessas escolas, os estudantes tendem a ficar todo o tempo confinados em sala de aula, sem oportunidades básicas de acesso à leitura, à educação física, a computadores e a aulas práticas essenciais na compreensão de determinadas matérias, situação que se agrava no caso dos estudantes com deficiência ou necessidades educacionais especiais.¹⁶

A inexistência da definição normativa de um padrão mínimo de qualidade regulamentado pela União levou ainda ao acirramento das desigualdades regionais, justamente o oposto dos objetivos inscritos no art. 3º, III e IV; 206, I; e 211, §1º, da Constituição. A omissão da União na implementação desse último dispositivo – apoio técnico e financeiro para alcance do padrão mínimo de qualidade – levou a que 71% das escolas do Norte e 65,1% das escolas do Nordeste hoje se encontrem em situação precária, com infraestrutura elementar ou abaixo disso.¹⁷

Dados de 2014, do Censo Escolar¹⁸, detalham essa situação e demonstram que só 26,1% das escolas de ensino fundamental têm biblioteca, só 48,8% têm acesso à internet, só 49,5% têm laboratório de informática, só 20,4% são acessíveis a pessoas com deficiência e só 32,5% têm quadra de esportes.

Assim, fica evidente o propósito constitucional e legal de se definir e assegurar insumos mínimos elementares indispensáveis ao direito à educação assim como a pertinência de se estabelecer um parâmetro financeiramente mensurável e juridicamente exigível para a garantia de uma educação de qualidade, isto é, o padrão mínimo de qualidade, que levou à regulação do CAQi no Parecer CNE/CEB nº 08/2010. Ressalte-se que ironicamente o CAQi vem sendo a base para a construção de uma nova educação em outros países emergentes como Nigéria, Peru, Argentina, Colômbia e Índia¹⁹, enquanto no Brasil, apesar de seu fundamento constitucional, persiste a omissão que objetivamos fazer cessar com esta medida judicial.

Não só para os educandos, a falta do padrão mínimo de qualidade do ensino se revela perniciosa. A existência do CAQi também é indispensável para o controle da adequada aplicação dos recursos mínimos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na forma do art. 70 da Constituição de 1988, o controle sobre a legitimidade, a economicidade e a legalidade dos gastos mínimos em educação se ressentem da falta dos indicadores qualitativos contemplados no CAQi, que sejam

¹⁶ SOARES NETO at all, 2013, pp. 78-99.

¹⁷ Idem

¹⁸ INEP. Censo Escolar 2014. MEC. INEP, Brasília, 2015.

¹⁹ Segundo o site da Semana de Ação Mundial – SAM 2015, disponível em: <<http://semanadeacaomundial.org/2015/caqi-caq/>>. Acesso em: 08/10/2016.

efetivamente capazes de demonstrar aderência às metas e às estratégias do Plano Nacional de Educação. A falta do CAQi induz ao gasto meramente protocolar, mal executado e finalisticamente estéril.

Não é sem razão que, no dia 04/08/2016²⁰, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon e o Instituto Rui Barbosa – IRB oficiaram ao Ministro da Educação para demandar a imediata regulamentação do CAQi ou, alternativamente, a adoção subsidiária do Parecer CNE/CEB nº 08/2010 até a edição de novos parâmetros mínimos de qualidade do ensino no país. É o que se pode ler nos seguintes excertos do Ofício Conjunto Atricon/IRB nº 01/2016²¹:

Senhor Ministro,

No dia 3 de março de 2016, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon e o Instituto Rui Barbosa – IRB celebraram Acordo de Cooperação com o Ministério da Educação e com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. O objetivo central desse ajuste é a cooperação técnica e operacional entre os participantes com vistas “à execução dos planos de educação, conforme disposições da Lei nº 13.005, de 2014, e à utilização de instrumentos de monitoramento que concorram para a transparência e efetividade do controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação”.

Nesta oportunidade, dirigimo-nos a V. Exa. especificamente para considerar acerca do padrão mínimo de qualidade a que se refere o artigo 206, VII, da Constituição da República, e os artigos 4º, IX, e 74 a 76, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, objeto do Acórdão 618/2014 – Plenário I do egrégio Tribunal de Contas da União.

Quanto a este último, sem embargo da determinação para que, em 90 dias, se providenciasse tal normatização, a mesma não ocorreu, tendo também escoado o prazo de 2 anos contemplado nas respectivas Estratégias da Meta 20 do PNE, in verbis:

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade – CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

A falta de tais parâmetros, bem assim de elementos norteadores para se assegurar a cooperação financeira da União a Estados e Municípios, afeta sobremodo o

²⁰ Como se pode ler em <http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/atricon-irb-e-tribunais-de-contas-solicitam-ao-mec-a-adocao-do-custo-aluno-qualidade/>. (acesso em 13/10/2016)

²¹ Disponível em http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/Oficio%20Conjunto.pdf (acesso em 13/10/2016)

controle sob a responsabilidade dos Tribunais de Contas em relação à matéria.

Ademais, tais ausências muitas vezes acabam sendo objetadas pelos próprios entes fiscalizados como elementos de impacto na gestão, configurando-se impeditivos da efetiva e integral aplicação dos dispositivos insertos no Plano Nacional de Educação.

Nessa linha, reportamo-nos à criação do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 459, de 12-05-2015, desse Ministério, “para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade – CAQ, como parâmetro para o financiamento da educação básica”, mas não somos sabedores das suas conclusões e dos eventuais encaminhamentos a respeito.

Com isso, a demanda que ora respeitadamente colocamos à consideração desse Ministério é a da imediata regulamentação da matéria em causa, elemento essencial à gestão e à governança nessa seara e, por assim, também para se dar concretude ao próprio Acordo de Cooperação antes referido.

Alternativamente, o pleito que se formula é no sentido de que se avalie a possibilidade de adoção, para o fim colimado, dos termos do Parecer 08/2010, do Conselho Nacional de Educação – CNE.

Ressaltamos como de caráter fundamental para a efetividade das metas do PNE o encaminhamento do tema da matéria em causa, para o que também permanecemos à disposição para eventuais contribuições e sugestões. [...]

Diante de tal cenário é preciso reafirmar enfaticamente que o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) expressa o padrão mínimo de qualidade em termos de insumos **indispensáveis** ao desenvolvimento do processo de ensino” (Lei nº 9.394/1996, art. 4º, IX). Extraí-se, da sistemática constitucional e legal que o CAQi visa assegurar não a integridade do princípio da garantia do padrão de qualidade do ensino (CF88, art. 206, VII), mas a quantificação em insumos de referência e valores a título de *mínimo existencial* em termos de qualidade do ensino público. Ou seja, aquela parcela básica do padrão de qualidade que é imediatamente devida a todos os estudantes brasileiros porque dela depende a própria realização mínima do direito à educação. Desconsiderar isso significaria afirmar que há possibilidade de realização de direito fundamental à educação em condições abaixo das indispensáveis, esvaziando-se os preceitos constitucionais e legais sobre a qualidade.

É evidente que a garantia do CAQi possui relação direta com o orçamento público. Ou seja, é necessário que o orçamento garanta os direitos já declarados e assegurados em nossa legislação e, portanto, que sua efetivação não esteja limitada aos recursos financeiros disponibilizados²². Essa assertiva vale, sobretudo, quando tratamos da parcela de cada direito que compõe o mínimo existencial abaixo do qual o próprio direito, ainda que aparentemente acessível, é violado.

Por isso, há sólida jurisprudência no sentido de que não cabe a

²² SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do direito à educação básica. *Educação e Sociedade*, [s.l.], v. 34, n. 123, jun. 2013.

alegação de reserva do possível quando voltada a frustrar este núcleo intangível de direitos, o que se denomina “mínimo existencial”, abaixo do qual haveria sua flagrante violação²³.

Absolutamente paradigmático, nessa seara, é o firme alerta dado pelo Ministro Celso de Mello, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45²⁴, de que não cabe a frustração da efetividade de direitos fundamentais em nome de restrições orçamentárias falseadas:

[...] a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir; considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.

Cumpre 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. (grifo nosso)

Eis o desafio que a proteção e a promoção do direito à educação reclamam de todos os operadores do Direito e da sociedade brasileira: que não admitamos a tese da falta de recursos orçamentários como argumento capaz de legitimar a pretensão do Estado de se desvencilhar de suas obrigações constitucionais para com o pacto civilizatório, que é a noção de educação de qualidade para todos.

Em tempos de ajuste fiscal severo, a defesa dos recursos vinculados à educação se revela como mecanismo primordial de contenção das arbitrariedades e da própria eficácia do direito fundamental em comento.

O dever do Estado de oferta da educação de qualidade, nos termos do artigo 206, VII da CF impõe que a disponibilidade orçamentária deve ser pensada visando, justamente, ao tripé da universalização, equidade e qualidade do ensino, segundo a noção do gasto mínimo material a que se refere Pinto²⁵.

23 SARLET, Ingo Wolfgang; SAAVEDRA, Giovanni Agostini. Breves notas sobre a garantia do mínimo existencial e os limites materiais de atuação do legislador, com destaque para o caso da Alemanha. In: SAVARIS, José Antonio; STRAPAZZON, Carlos Luiz. **Direitos fundamentais da pessoa humana: um diálogo latino-americano**. Curitiba: Alteridade editora, 2012.

24 ADPF 45. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>>. Acesso em: 08/10/2016.

25 PINTO, Élide Graziane. **Financiamento dos direitos à saúde e à educação**. Uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

Na atual forma de cálculo do valor mínimo aluno/ano do FUNDEB, tem incidido uma falseada alegação de reserva do possível, uma vez que o Estado vincula o cálculo aos valores que supõe estarem disponíveis, com base na subvinculação constitucional. O caráter falseado do dado reside na perspectiva de que a vinculação de recursos destinados às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e, conseqüentemente, a subvinculação do FUNDEB, não podem ser vistas como valor máximo a ser aplicado, mas como valor *mínimo*.

O direito à educação de qualidade precisa ser tratado com absoluta prioridade, especialmente no que concerne ao financiamento que lhe for direcionado²⁶. Nestes termos, “o CAQi pode ser caracterizado ‘como a extensão, para dimensão qualitativa, do *mínimo existencial* em matéria educacional’²⁷ (grifos no original).

Dáí decorre a conclusão de que não pode ser alegada a insuficiência ou ausência de recursos de forma genérica e sem comprovação para negar-lhe a efetividade. Uma de suas conseqüências “é limitar a discricionariedade dos agentes políticos e conformar o planejamento e a execução das políticas públicas, inclusive em sua dimensão orçamentária”²⁸.

A adoção, portanto, do CAQi como valor mínimo aluno/ano do FUNDEB faz-se necessária para a garantia do direito à educação, não sendo cabível a alegação da reserva do possível ou da ausência de recursos para tal, já que compõe o núcleo de direitos que integram o mínimo existencial. Neste raciocínio a adoção do CAQi deslocaria o debate sobre a previsão orçamentária para a implantação do CAQ, uma vez que o CAQi é apenas um ponto de partida para assegurar padrões mínimos de qualidade indispensáveis a todas as escolas do Brasil.²⁹

Certo é que os recursos destinados ao FUNDEB, já acrescidos da complementação da União, não são suficientes a garantir padrões mínimos de qualidade. Saliente-se, igualmente, que sempre foi muito pequena a “participação da União no financiamento das políticas públicas de educação” e que “a assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios sempre esteve aquém das necessidades”³⁰.

Assim, inviável a alegação de reserva do possível para a manutenção da forma subfinanciada de cálculo do valor aluno/ano mínimo do FUNDEB, quando o orçamento público não tem priorizado a oferta de uma educação

26 CONTI, José Maurício. O orçamento da educação básica. In. ABMP. **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

27 XIMENES, Salomão Barros. Custo aluno-qualidade: um novo paradigma para o direito à educação e seu financiamento. In. ABMP. **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 318.

28 Ibid., pp. 319.

29 JESUS, 2012.

30 FINEDUCA. Nota técnica 01/2013: Por que a União deve complementar o CAQi no PNE? Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf>. Acesso em: 7 out. 2016.

de qualidade, direito fundamental social consagrado na Constituição e que deve ser atendido com absoluta prioridade.

Fato inconteste é que o direito à educação no Brasil está em uma encruzilhada histórica quanto ao seu estágio de proteção constitucional, considerando o baixo nível de consecução material das políticas públicas que lhe asseguram efetividade. Paradoxalmente, a definição legal mais exaustiva e compreensiva dos passos a serem dados por meio das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação – PNE (tal como veiculado na Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014) convive com o risco da sua insuficiente implementação, notadamente pela aventada impossibilidade de se alcançar a progressividade de custeio de que trata o art. 214, VI da Constituição e a Meta 20 do PNE³¹.

Tal fragilidade se revela capaz de ensejar o risco de estagnação³² ou até retrocesso nos necessários esforços governamentais de assegurar a educação básica obrigatória, mediante padrão mínimo de qualidade, sem prejuízo das demais garantias constitucionais relativas à política educacional.

III – DA MORA NO CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER

Como já dito, em 2010, o Conselho Nacional de Educação (CNE), através da Câmara de Educação Básica, parametrizou a noção de padrão mínimo de qualidade por meio do Parecer CNE/CEB n. 08, no qual foi adotada a noção de Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi). Fez isso após reconhecer a insustentabilidade da precária situação acima descrita, seus efeitos nos indicadores de aprendizagem dos estudantes e a omissão em que se encontrava o próprio CNE, enquanto órgão normativo da União, ao não discutir e regulamentar o comando do inciso IX, do art. 4º da LDB. Assim resumiu em seus “considerandos” no projeto de resolução que acompanha o Parecer:

Que a Constituição Federal, no artigo 206, inciso VII, e artigo 211, § 1º, e a Lei nº 9.394/1996 (LDB), no artigo 3º, inciso IX, e artigo 4º, inciso IX, asseguram que o ensino oferecido nas escolas públicas deve se processar dentro de padrões mínimos de qualidade;

Que a Lei nº 4.024/61, com a redação dada pela Lei nº 9.131/95, nas alíneas “a”, “b” e “g” do § 1º do artigo 9º, atribui à Câmara de Educação Básica examinar os problemas da Educação Infantil, do Ensino Fundamental, da Educação Especial e

31 Aplicação de 10% (dez por cento) do produto interno bruto (PIB) em recursos públicos para a educação.

32 Como se lê em <http://oglobo.globo.com/economia/especialistas-temem-estagnacao-de-recursos-para-saude-educacao-19517110>: <http://www.cartacapital.com.br/educacao/so-com-os-10-do-pib-que-tiramos-a-educacao-da-estagnacao>: <http://www.insper.edu.br/noticias/crise-da-petrobras-pode-afetar-metas-do-pne/> e <https://undime.org.br/noticia/07-06-2016-13-03-educacao-em-risco-metas-do-2-ano-do-plano-nacional-de-educacao-nao-sao-cumpridas> (acesso em 20/09/2016).

do Ensino Médio e Tecnológico e oferecer sugestões para sua solução, analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação dos diferentes níveis e modalidades mencionados e analisar as questões relativas à aplicação da legislação referente à Educação Básica;

Que, para o necessário estabelecimento de padrões mínimos de qualidade previstos na CF e na LDB, e os insumos associados aos mesmos, o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), conforme estudos desenvolvidos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, responde a esse direito, constituindo-se em estratégia de política pública para a educação brasileira para vencer as históricas desigualdades de ofertas educacionais, buscando equalização de oportunidades educacionais para todos (Parecer CNE/CEB n. 08/2010, p. 40) (grifo nosso).

A referida Lei n° 9.131/1995 assegura amplo rol de atribuições ao Conselho Nacional de Educação, órgão central na estrutura normativa da educação brasileira, com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento. Portanto, lhe compete “subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação”; “manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino”; “emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto”; e “analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional” (§ 1° do art. 7° da Lei n° 4.024/61, com redação da Lei n° 9.131/1995.

Porém, o aludido Parecer CNE/CEB n. 08/2010, assim como as demais deliberações do CNE, para vigorar, precisam ser homologados pelo Ministério da Educação (Lei n° 9.131/1995, art. 2°), o que, infelizmente, apesar de **passados mais de 6 anos desde a aprovação unânime na Câmara de Educação Básica do CNE**, não foi feito, perpetuando a lacuna normativa até os dias de hoje.

A omissão na apreciação e homologação desse Parecer do CNE é, portanto, a maior prova da deliberada omissão da União Federal quanto ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais que a obrigam a estabelecer e assegurar o padrão mínimo de qualidade do ensino. Ressalte-se que o Parecer CNE/CEB n. 08/2010, mais especificamente o projeto de resolução que o acompanha, apresenta característica de norma pronta e acabada, já que deliberada no âmbito da competência legal do CNE.

Na verdade, a União Federal encontra-se concretamente em mora no cumprimento da sua obrigação em fixar o CAQi desde 2014, quando o Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Acórdão 618, determinou que em 90 dias o Ministério da Educação – MEC regulamentasse o mandamento constitucional, a saber:

VI.4.3 Conclusão

278. *Independentemente das controvérsias, a prolongada indefinição de padrões mínimos de qualidade de ensino, tal como preconizado no art. 4º, IX, da LDB, reduz severamente a efetividade do estabelecimento do valor mínimo por aluno, que assegure um ensino de qualidade e sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado.*

279. Para além da eficiência alocativa dos recursos destinados à educação, o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade é peça essencial do pacto federativo como balizadora do direito que têm os estados ao cofinanciamento da União para proporcionar aos estudantes de suas redes de ensino um nível basilar e razoavelmente homogêneo de qualidade.

[...]

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no §2º do art. 41 da Lei 8.443/1992 combinado com os incisos II e III do art. 250 do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. *determinar ao Ministério da Educação que apresente a esta Corte, em 90 (noventa) dias a contar da ciência deste acórdão, plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis para:*

[...]

9.1.3. *regulamentar os padrões mínimos de qualidade de ensino (art. 4º, IX, da LDB) e definir, a partir desses padrões, valor mínimo por aluno que assegure ensino de qualidade e sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado (art. 60, V, do ADCT). (grifos nossos)*

Muito embora o Ministério da Educação tenha recorrido do Acórdão n. 618, à época comandado pelo então Ministro da Educação José Henrique Paim Fernandes, tendo obtido a prerrogativa de computar o início do prazo de 90 dias a partir de 22/4/2015, quando foi prolatado o Acórdão 906/2015 daquela Corte de Contas, conforme se vê abaixo, verifica-se que a inadimplência perpetua-se sem que qualquer providência tenha sido adotada pela ré a fim de suprir a lacuna legislativa em comento.

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por José Henrique Paim Fernandes, então Ministro da Educação, em face do Acórdão 618/2014 - Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, por meio do qual este Tribunal julgou Relatório de Auditoria coordenada realizada no ensino médio entre 2013 e 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, em:

9.1. conhecer os presentes embargos de declaração, com fundamento no artigo 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, rejeitar a preliminar de impossibilidade da decisão, suscitada pelo embargante e, no mérito, acolhê-los parcialmente com vistas a alterar a redação dos itens 9.1, 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 618/2014 - Plenário da seguinte forma:

“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);

9.1.2. inconsistência das informações relativas a despesa de pessoal constantes no Siope - Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação, o que prejudica o cumprimento do disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb);

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.”

9.2. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao embargante.

10. Ata nº 14/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/4/2015 – Ordinária.

Em 25 de junho de 2014, veio, então, o PNE, prevendo nas estratégias 7.21, 20.6 e 20.7, a obrigação da União Federal em dar efetividade, não só ao Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), como também ao Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Interessante observar que o termo qualidade aparece em **38 (trinta e oito) oportunidades distintas** no PNE!

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Estratégias:

7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5^o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Estratégias:

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno-Qualidade (CAQ);

20.7) implementar o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

Cumprе ressaltar a diferença de redação que a Lei n. 13.005/2014 (PNE) atribui aos institutos do CAQi e do CAQ. Enquanto em relação ao primeiro a norma determina que “será implantado”, no prazo de 2 (dois) anos, ao segundo o PNE determina que “será definido no prazo de 3 (três) anos”, para que o CAQi possa ser progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Conforme destaca Ximenes³³, isso se deu porque o entendimento do Congresso Nacional, coerente com o Parecer CNE/CEB n° 08/2010 e o Acórdão TCU 618/2014, é que já estava em mora a definição do CAQi, cabendo, portanto, estipular unicamente um prazo final para sua implantação definitiva, também este violado pela União Federal.

Isso fica ainda mais evidente na estratégia 20.10 do PNE (Lei n° 13.005/2014):

20.10) cabera à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ; (grifo nosso).

³³ Ximenes (2014).

O marco legal já existe, o que falta é ajustar os valores de referência ao padrão mínimo de qualidade representado no CAQi. Referimo-nos à legislação do Fundeb, como reconhece expressamente o Acórdão TCU 618/2014 ao determinar a regulamentação dos “padrões mínimos de qualidade de ensino (art. 4º, IX, da LDB) e definir, a partir desses padrões, valor mínimo por aluno que assegure ensino de qualidade e **sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado (art. 60, V, do ADCT)**”.

Ximenes³⁴ também destaca que o CAQi “é plenamente operacional na legislação em vigor, devendo ser implementado através do valor mínimo nacional por aluno definido no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb”. Isso porque tanto a Emenda Constitucional nº 53/2006, que cria o Fundeb, como a Lei n. 11.494/2007, que o regulamenta, preveem o ajuste das contribuições ao Fundo com vistas ao padrão mínimo de qualidade, senão vejamos:

Lei n. 11.494/2007:

Art. 2º Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei.

Art. 4º **A União complementar**á os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, **não alcançar o mínimo definido nacionalmente**, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT.

Art. 6º A complementação da União será de, **no mínimo**, 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 60 do ADCT.

Art. 38. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade **definido nacionalmente**. (grifo nosso)

Portanto, a lei em sentido estrito já existe, com propósito expreso e estrutura aberta o suficiente para tornar efetiva a implantação do CAQi nos termos determinados pelas Estratégias 20.6 e 20.10 do PNE (Lei n. 10.005/2014).

A omissão situa-se no âmbito do regulamento administrativo que anualmente determina os valores mínimos por aluno do Fundeb, no caso, a Portaria Interministerial MEC/MF nº 11, de 30 de dezembro de 2015, que regula a

³⁴ Ximenes (2013, p. 312)

operacionalização do Fundeb e estipula, os parâmetros anuais de valor por aluno e complementação da União para o exercício de 2016. Estes regulamentos, assim como as resoluções que estipulam os valores de ponderação por etapa e modalidade de ensino (vide a Resolução MEC N° 1, de 28 de julho de 2016), vêm sucessivamente desconsiderando o dever de articular valor mínimo a Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) como condição para alcançar o padrão mínimo de qualidade.

Vale observar que os índices da educação básica já reproduzidos e constantes da Meta 7 da Lei 13.005/2014, à exceção dos anos iniciais do ensino fundamental, não foram atingidos no ano de 2015, ficando aquém dos resultados já timidamente projetados pelo PNE:

IDEB (Rede pública)	2015
Anos iniciais do ensino fundamental	5,3
Anos finais do ensino fundamental	4,0
Ensino médio	3,4

Ressalte-se ainda, que segundo avaliação da QEdU (portal aberto e gratuito financiado pela Fundação Lemann, com todas as informações públicas sobre a qualidade do aprendizado em cada escola, município e estado do Brasil), levando em consideração se a escola atingiu a meta prevista para 2013; se cresceu o Ideb em relação a 2011; e se já chegou ao valor de referência 6,0: **somente 1% das escolas públicas brasileiras de educação básica estão em condições de manter seu *status quo*; 23,7% precisam melhorar; 42,8% estão em estado de atenção; e 32,5% encontram-se em situação de alerta.**³⁵

Mesmo assim, diante desse triste cenário educacional, que envergonha e empurra nosso País cada vez mais para baixo nos *rankings* internacionais, ocupando, por exemplo, o 73º lugar, de 169 países avaliados pela ONU, com um Índice de Desenvolvimento Humano – IDH abaixo de todas as demais nações que integram o BRIC (Rússia, Índia e China), o Governo Federal recusa-se a fazer a sua parte, atrasando e arrastando o processo de transformação da educação brasileira de forma inaceitável!

Melhor visão nos proporciona ainda a avaliação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), através do *Programme for International Student Assessment – PISA*. A avaliação procura verificar até que ponto as escolas de cada país participante estão preparando seus jovens para exercer o

35 <http://www.qedu.org.br/brasil/ideb>

papel de cidadãos na sociedade contemporânea, além de observar as competências dos estudantes em Leitura, Matemática e Ciências.

O Brasil é o 60º colocado entre 76 países listados no mais recente ranking do PISA, divulgado em 2015. O relatório foca nos benefícios econômicos da educação. Segundo a OCDE, o Produto Interno Bruto (PIB) dos países da organização seria, em média, 3,5% superior ao esperado, todos os anos e pelas próximas oito décadas, se até 2030 os países alcançarem uma situação em que todos os estudantes de 15 anos estejam escolarizados e com um nível básico de conhecimentos.³⁶

No caso específico do Brasil, o PIB anual seria 16,1% superior, em média, pelos próximos 80 anos, se essa situação for alcançada até 2030.

Ocorre que nada disso será possível se não houver financiamento adequado para tanto.

Para finalizar, após discorrer exaustivamente sobre o tema, a fim de não deixar a mínima dúvida sobre a irrefutável obrigação da União Federal em fixar imediatamente o Custo Aluno - Qualidade inicial - CAQi, transcrevo abaixo artigo brilhantemente escrito pela Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, Dra. **ÉLIDA GRAZIANE PINTO**, responsável, em grande parte, pela iniciativa da signatária em ajuizar a presente demanda, ao chamar a atenção para a extrema gravidade do problema.

Dois anos de PNE e a inadimplência com a educação básica obrigatória

1 de julho de 2016, 15h35

Por Élide Graziane Pinto

No dia 25 de junho, tivemos a formal celebração do segundo aniversário do Plano Nacional de Educação (PNE), contido na Lei 13.005/2014. Porém, o balanço sobre sua execução pelos diversos níveis da federação é de descumprimento literal ou falseado.

O primeiro desafio que temos a enfrentar diz respeito ao déficit quantitativo de vagas para alcançar a universalização da educação básica obrigatória, vez que ainda é preciso assegurar o ingresso e/ou permanência na escola de 2,7 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos de idade até o final deste ano.

Aliás, quase 12% desse contingente de excluídos do nuclear e inafastável direito à educação básica reside no estado de São Paulo. Isso significa

³⁶ infograficos.oglobo.globo.com/sociedade/educacao/os-resultados-do-pisa-2012.html

dizer que cerca de 80 mil crianças de 4 e 5 anos estão fora da pré-escola por omissão direta ou indireta dos municípios paulistas, e outros aproximados 240 mil jovens de 15 a 17 anos estão fora do ensino médio por (ir)responsabilidade do governo estadual. Ou seja, não se trata de problema apenas de rincões pobres e longínquos, nem de falta de conhecimento sobre o dever de universalização da educação infantil pré-escolar e do ensino médio.

Vale lembrar, por apreço à verdade, que a persistência de qualquer criança ou jovem fora da educação básica obrigatória não só é juridicamente inconcebível, como também inescusável. Além de configurar oferta irregular de ensino e, portanto, responsabilidade pessoal do gestor, na forma do artigo 208, parágrafo 2º da Constituição de 1988, trata-se de dever previsto no ordenamento há sete anos!

Muito embora, desde o PNE, falemos nas metas 1 e 3 para nos referirmos à universalização obrigatória do ensino infantil pré-escolar e do ensino médio, tal obrigação foi instituída na Constituição Federal e sua origem remonta à Emenda Constitucional 59, de 2009. Ora, desde então, praticamente dois mandatos governamentais se sucederam e nenhum gestor pode invocar desconhecimento ou falta de tempo para se organizar e cumprir a determinação de que, em 2016, não será mais admitido qualquer déficit de cobertura no atendimento educacional à população de 4 a 17 anos.

As sanções cabíveis merecem ser enunciadas para que todos nós saibamos o preço de tal omissão abusiva: improbidade administrativa e questionamento acerca do cumprimento dos deveres de oferta regular de ensino e gasto mínimo material em manutenção e desenvolvimento do ensino. Diante de quem invocar crise fiscal e argumentos vazios em sua defesa, o Ministério Público brasileiro, o Poder Judiciário e os tribunais de Contas saberão diagnosticar e enfrentar as situações de omissão deliberada em relação a esses deveres.

No entanto, não foram só os municípios e os estados que descumpriram suas primárias obrigações constitucionais e legais para com a educação e, por isso, terão seus gestores sujeitos à responsabilização pertinente em face do inadimplemento com o PNE. A União também é profundamente responsável por esse trágico aniversário do PNE celebrado em meio a tantos descumprimentos.

Não bastasse esse número expressivo para configurar a omissão governamental, há também o enorme impasse sobre o dever de promover a qualidade na educação pública brasileira. Aqui, pois, reside o segundo grande desafio nestes dois anos do PNE, muito embora a demora a esse respeito seja mais antiga e dramática.

Novamente, em prestígio à sinceridade histórica dos fatos, é preciso que reconheçamos: completará 28 anos o inadimplemento da União para com o dever de regulamentar o padrão mínimo de qualidade a que se refere o artigo 206, VII da Constituição de 1988 (vigente desde sua redação originária) e os artigos 4º, IX e 74 a 76 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Não há mais prazos formais ou desculpas tergiversadoras para adiar novamente o que há quase três décadas é aguardado como princípio estruturante do ensino neste país. Interessante aqui rememorar que, em 2014, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 618 do seu Pleno, determinara que, em 90 dias, houvesse tal normatização.

*Em tempos de grandes dificuldades para assegurar o cumprimento do Plano Nacional de Educação em face da ausência de parâmetros de qualidade e de cooperação financeira da União, o citado acórdão do TCU bem resumiu o impasse nos seguintes itens da conclusão e do voto do ministro-relator Valmir Campelo.
(...) (transcrição acima)*

O posicionamento firme do TCU dialoga responsável e profundamente com o esforço do Conselho Nacional de Educação, cuja Câmara de Educação Básica, desde 2010, já havia tentado parametrizar a noção de padrão mínimo de qualidade por meio do Parecer CNE/CEB 08, onde fora adotada a noção de Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi).

A ideia do competente (no duplo sentido da palavra) órgão de controle social era a de estimar o custo de padrões básicos de funcionamento de todas as escolas públicas, como o tamanho adequado das turmas, formação continuada para os educadores, salários e carreira dignos para os profissionais, instalações, equipamentos e outros insumos como laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas, materiais didáticos etc.

Porém, o aludido Parecer CNE/CEB 08/2010, para vigorar, precisava ser homologado pelo Ministério da Educação, o que, infelizmente, não foi feito, perpetuando a lacuna normativa (omissão inconstitucional) até os presentes dias.

Cabe lembrar que, em face do Acórdão TCU 618/2014, o Ministério da Educação recorreu e obteve a brecha processual de computar o início do prazo de 90 dias a partir de 22/4/2015, quando foi prolatado o Acórdão 906/2015 daquela corte de contas. De toda sorte, também nesse segundo marco temporal, a inadimplência já se consumou desde meados do ano passado em face do controle externo.

Perante a sociedade e os demais órgãos de controle, a última e até, então, principal fronteira de argumentos frágeis usados pela União para se esquivar ruíu exatamente com a chegada da efeméride do aniversário de dois anos do PNE. Isso porque o governo federal alegava ainda estar dentro do prazo previsto nas estratégias 7.21, 20.6 e 20.7 do PNE, que lhe confeririam até o dia 25/6/2016 para traçar o padrão mínimo de qualidade do ensino dentro do CAQi.

Em todos os cenários acima, depreendemos que a recalcitrância do governo federal em regulamentar o padrão mínimo de qualidade do ensino tem correlação direta com o seu dever de complementar os recursos vertidos pelos entes subnacionais ao ciclo da educação básica obrigatória.

Ora, a União tem se esquivado da sua responsabilidade federativa de atuar redistributiva e supletivamente em matéria educacional, o que esvazia a perspectiva do constituinte originário de que fosse garantida a equalização das oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino.

A distribuição de encargos fixada constitucionalmente para a efetividade da educação básica obrigatória precisa ser reinterpretada para passar a ser concebida, até mesmo judicialmente, como responsabilidade solidária entre os entes da federação. Não é, pois, admissível uma guerra fiscal de despesas que sobrecarregue os municípios, com reorganizações veladas e reducionistas da rede estadual como tem acontecido no estado de São Paulo e com a deliberada omissão da União de complementar o Fundeb e o piso nacional do magistério, pois tais ações e omissões abusivas esvaziam o sentido do federalismo educacional cooperativo, que se encontra delineado no artigo 211 da Constituição de 1988.

Quanto ao padrão mínimo de qualidade do ensino, parece-nos claro que todos os limites de razoabilidade já foram ultrapassados. O inadimplemento pela União da obrigação constitucional e legal de fazer é agravado pela expectativa real de que, em 2020 (como se extrai da leitura do artigo 60 do ADCT), a sistemática de fundos estaduais de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb) deixará de existir, sem que seu substituto regime constitucional de equalização das oportunidades educacionais referido ao padrão mínimo de qualidade esteja plenamente em vigor.

Cabe, pois, repisar para que não nos deixemos enganar ou entorpecer pelo argumento dito inafastável de que seria fiscalmente impossível avançar, neste momento, em prol da regulamentação do Custo Aluno-Qualidade inicial: a mora legislativa nessa seara alcança 28 anos!

Independentemente de governos e partidos específicos que se sucederam e são corresponsáveis por tal omissão, vivemos um cenário historicamente negligente com a educação, em rota de omissão contumaz, tal como suscitado pelo ministro Celso de Mello, relator do Recurso Extraordinário 581.352 AgR/AM no Supremo Tribunal Federal, para quem seria preciso intervenção judicial diante da “omissão do poder público [que] representava um inaceitável insulto a direitos básicos assegurados pela própria Constituição da República, mas cujo exercício estava sendo inviabilizado por contumaz (e irresponsável) inércia do aparelho estatal”.

Vale lembrar que tamanha omissão (flagrante inconstitucionalidade) não só atinge o dever de a União ampliar o custeio da educação básica, em adição aos recursos estaduais e municipais, donde decorre, por exemplo, a insuficiente complementação do piso do magistério e o próprio valor ínfimo de referência por aluno no Fundeb. Outra consequência nefasta reside no amesquinamento da análise e fiscalização sobre o (dê)scumprimento de diversas outras obrigações de aprimoramento da qualidade do ensino, cuja perspectiva de “indicadores de gasto educacional” permitiria que os tribunais de contas de todo o país pudessem avançar no exame da finalidade e eficiência do gasto público empreendido a pretexto de piso de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, a que se refere o artigo 212 da Constituição de 1988.

Diante de tal contumácia omissiva, é preciso que a sociedade e todas as instâncias de controle exijam os padrões mínimos de qualidade em educação imediatamente, sob pena de aplicação subsidiária do Parecer 08/2010 do Conselho Nacional de Educação.

Eis o ponto de chegada (quicá conclusão) deste artigo, que revela, na verdade, uma conclamação objetiva de luta para todos os que defendemos a máxima eficácia do direito fundamental à educação, sobretudo em tempos de aventada alteração da garantia constitucional (cláusula pétreá[1]) que objetivamente lhe ampara com financiamento mínimo e, portanto, progressivo.

Levar o direito à educação a sério exige que não admitamos que a qualidade do ensino e a cooperação financeira da União para o setor sejam apenas “compromissos dilatatórios”, tampouco se pode admitir a frustração da normatividade do PNE, impondo-lhe mero sentido retórico.

Há de ter consequência a desobediência literal da Constituição e, em especial, do PNE, notadamente, porque é cabível que se imponha à União a adoção subsidiária do Parecer CNE/CEB 08/2010, até que o Ministério da Educação

cumpra os acórdãos 618/2014 e 906/2015 do TCU e as estratégias 7.21 e 20.6 inscritas na Lei 13.005/2014.

Neste segundo aniversário do PNE, desejamos apenas que a educação seja, de fato e de direito, prioridade estatal, com exigibilidade imediata e responsabilidade pessoal de quem lhe nega o devido respeito e assento constitucional.

Nenhuma criança ou jovem pode ficar fora da escola a partir de 2016, e rigorosamente nenhum brasileiro pode ser obrigado a viver sequer mais um dia sem padrão normativo nacional que fixe, em bases mínimas, o que é educação de qualidade neste país.

IV – DA RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA NO CUSTEIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA OBRIGATÓRIA E DO DESCUMPRIMENTO DO DEVER FEDERAL DE FINANCIAMENTO ADEQUADO

À luz dos fundamentos já trazidos nesta inicial, cabe retomar alguns dados objetivos da execução orçamentária da União para provar o seu comportamento de deliberada e recalcitrante omissão quanto à regulamentação do CAQi.

Os reiterados e abusivos contingenciamentos³⁷ das dotações de programas que amparam o custeio da educação básica pela União indicam a existência de uma trajetória histórica de subfinanciamento federal no setor, agravada, sobretudo no último ano.

É o que podemos ver nas seguintes tabelas constantes da Nota Técnica nº 1/2016, denominada “Ministério da Educação: Despesas Autorizadas para 2016”, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados³⁸.

37 Como dão notícia as seguintes matérias e estudos: <http://educacaointegral.org.br/noticias/novo-corte-orcamentario-mec-pode-afetar-programas-de-educacao-integral/>; <http://www.anped.org.br/news/cortes-federais-na-educacao-da-creche-pos-graduacao>; <http://www.anped.org.br/news/manifesto-da-anped-sobre-cortes-no-financiamento-da-pesquisa>; <http://www.anpae.org.br/website/documentos/noticias/NOTA-PUBLICA23072015.pdf>; <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2015/07/1658820-dilma-corta-verba-para-pre-escola-e-creche-vagas-eram-promessa-eleitoral.shtml>; <http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/entidades-criticam-cortes-do-governo-federal-na-educacao-infantil-16901991>; http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/nt01_2016 e <http://www.nepiec.com.br/NOTA%20PUBLICA%20-%20Corte%20recursos%20EI.pdf> (acesso em 13/10/2016)

38 Disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/nt01_2016 (acesso em 13/10/2016)

programas que amparam o custeio da educação básica pela União indicam a existência de uma trajetória histórica de subfinanciamento federal no setor, agravada, sobretudo no último ano.

É o que podemos ver nas seguintes tabelas constantes da Nota Técnica nº 1/2016, denominada “Ministério da Educação: Despesas Autorizadas para 2016”, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados³⁸.

**4. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - PROGRAMA 2080: DOTAÇÕES INICIAIS (APÓS SANÇÃO)
AÇÕES VOLTADAS À EDUCAÇÃO BÁSICA (Valores em R\$ milhão)**

Cod	Ação	LOA 2015 (A)	PLQA 2016 (B)	LOA 2016 (C)	Variação (C-B)		Variação (C-A)	
0E36	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB	12.577,5	12.544,7	12.544,7	0,0	0,0%	-32,8	-0,3%
00PI	APOIO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA (PNAE)	3.790,4	3.899,9	3.899,9	0,0	0,0%	109,5	2,9%
20RQ	PRODUÇÃO, AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS E MATERIAIS DIDÁTICOS E PEDAGÓGICOS PARA EDUCAÇÃO BÁSICA	2.050,0	2.020,0	2.020,0	0,0	0,0%	-30,0	-1,5%
0515	DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	2.930,0	1.930,0	1.930,0	0,0	0,0%	-1.000,0	-34,1%
0000	CONCESSÃO DE BOLSAS DE APOIO A EDUCAÇÃO BÁSICA	2.313,0	1.786,1	1.786,1	0,0	0,0%	-526,9	-22,8%
20RP	INFRAESTRUTURA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	2.027,1	750,0	943,3	193,3	25,8%	-1.083,8	-53,5%
0969	APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA	594,0	594,0	594,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%
20RM	EXAMES E AVALIAÇÕES DA EDUCAÇÃO BÁSICA	537,3	537,5	537,5	0,0	0,0%	0,2	0,0%
12KU	IMPLANTAÇÃO DE ESCOLAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL	3.882,6	550,0	502,1	-47,9	-8,7%	-3.380,5	-87,1%
214V	APOIO À ALFABETIZAÇÃO, A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E A PROGRAMAS DE ELEVAÇÃO DE ESCOLARIDADE, COM QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	356,0	321,0	321,0	0,0	0,0%	-35,0	-9,8%
0E53	APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA - CAMINHO DA ESCOLA	579,4	0,0	284,4	284,4	-	-294,9	-50,9%
20RJ	APOIO À CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	435,5	270,5	262,5	-8,0	-3,0%	-173,0	-39,7%
0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	409,9	70,0	191,3	121,3	173,3%	-218,6	-53,3%
00PH	CONCESSÃO DE BOLSAS E AUXÍLIO FINANCEIRO NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E EM PROGRAMAS DE ELEVAÇÃO DE ESCOLARIDADE INTEGRADOS À QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E À PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	110,0	168,9	168,9	0,0	0,0%	58,9	53,5%
20RI	FUNIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO BÁSICA	164,9	131,1	133,7	2,5	1,9%	-31,3	-19,0%
	DEMAIS AÇÕES	169,5	236,7	236,7	0,0	0,0%	67,2	39,7%
12KV	IMPLANTAÇÃO E ADEQUAÇÃO DE ESTRUTURAS ESPORTIVAS ESCOLARES	1.055,6	0,0	0,0	0,0	-	-1.055,6	-100,0%
	TOTAL	33.982,8	25.810,5	26.356,2	545,7	2,1%	-7.626,7	-22,4%

Fonte: CONOF/CD

escola-e-creche-vagas-eram-promessa-eleitoral.shtml; <http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/entidades-criticam-cortes-do-governo-federal-na-educacao-infantil-16901991>; http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/nt01_2016 e <http://www.nepiec.com.br/NOTA%20PUBLICA%20-%20Corte%20recursos%20EI.pdf> (acesso em 13/10/2016)

³⁸ Disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/nt01_2016 (acesso em 13/10/2016)



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

13. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: DOTAÇÕES INICIAIS (APÓS SANÇÃO) POR GRUPO DE UNIDADE ORÇAMENTÁRIA - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE) (Valores em R\$ milhão)

Cod	Ação	LOA 2015 (A)	PLOA 2016 (B)	LOA 2016 (C)	Variação (C-B)		Variação (C-A)	
0E36	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIAO AO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB	12.577,5	12.544,7	12.544,7	0,0	0,0%	-32,8	-0,3%
8744 00PI	APOIO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA (PNAE)	3.790,4	3.899,9	3.899,9	0,0	0,0%	109,5	2,9%
0EB1	RESERVA PARA IMPLANTAÇÃO DO CUSTO ALUNO QUALIDADE INICIAL -CAQI (LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014)	-	-	2.614,9	2.614,9	-	2.614,9	-
20RQ	PRODUÇÃO, AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS E MATERIAIS DIDÁTICOS E PEDAGÓGICOS PARA EDUCAÇÃO BÁSICA	2.050,0	2.020,0	2.020,0	0,0	0,0%	-30,0	-1,5%
0515	DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	2.930,0	1.930,0	1.930,0	0,0	0,0%	-1.000,0	-34,1%
20RW	APOIO À FORMAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	4.022,8	1.640,0	1.640,0	0,0	0,0%	-2.382,8	-59,2%
0000	CONCESSÃO DE BOLSAS DE APOIO A EDUCAÇÃO BÁSICA	1.268,0	1.072,3	1.072,3	0,0	0,0%	-195,7	-15,4%
20RP	INFRAESTRUTURA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	2.026,3	750,0	943,3	193,3	25,8%	-1.083,0	-53,4%
0969	APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA	594,0	594,0	594,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%
12KU	IMPLANTAÇÃO DE ESCOLAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL	3.882,6	550,0	502,1	-47,9	-8,7%	-3.380,5	-87,1%
8790 214V	APOIO A ALFABETIZAÇÃO, A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E A PROGRAMAS DE ELEVAÇÃO DE ESCOLARIDADE, COM QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	313,0	320,0	320,0	0,0	0,0%	7,0	2,2%
0E53	APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA - CAMINHO DA ESCOLA	579,4	-	284,4	284,4	-	-294,9	-50,9%
0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	409,4	70,0	191,3	121,3	173,3%	-218,1	-53,3%
12KV	IMPLANTAÇÃO E ADEQUAÇÃO DE ESTRUTURAS ESPORTIVAS ESCOLARES	1.055,6	-	-	0,0	-	-1.055,6	-100,0%
	DEMAIS AÇÕES	968,2	741,2	863,6	122,4	16,5%	-104,6	-10,8%
	TOTAL	36.467,2	26.132,2	29.420,6	3.288,5	12,6%	-7.046,6	-19,3%

Fonte: CONOF/CD

20. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: DOTAÇÕES INICIAIS (APÓS SANÇÃO) POR SUBFUNÇÃO (Valores em R\$ milhão)

Cod	Subfunção	LOA 2015 (A)	PLOA 2016 (B)	LOA 2016 (C)	Variação (C-B)		Variação (C-A)	
364	ENSINO SUPERIOR	31.270,0	30.901,7	30.844,9	-56,8	-0,2%	-425,1	-1,4%
847	TRANSFERÊNCIAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	16.496,8	14.544,7	14.950,5	405,8	2,8%	-1.546,3	-9,4%
272	PREVIDÊNCIA DO REGIME ESTATUTÁRIO	10.562,1	11.670,4	11.670,4	0,0	0,0%	1.108,3	10,5%
363	ENSINO PROFISSIONAL	12.758,8	10.612,5	10.667,8	55,4	0,5%	-2.091,0	-16,4%
302	ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	5.755,0	6.874,0	6.975,5	101,5	1,5%	1.220,5	21,2%
368	EDUCAÇÃO BÁSICA	9.468,8	6.404,5	6.582,9	178,4	2,8%	-2.885,9	-30,5%
122	ADMINISTRAÇÃO GERAL	5.546,6	6.419,0	6.409,3	-9,7	-0,2%	862,7	15,6%
306	ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	3.790,4	3.899,9	3.899,9	0,0	0,0%	109,5	2,9%
999	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0,0	0,0	2.614,9	2.614,9	-	2.614,9	-
331	PROTEÇÃO E BENEFÍCIOS AO TRABALHADOR	1.435,9	1.618,6	1.618,6	0,0	0,0%	182,7	12,7%
571	DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO	642,4	722,9	715,4	-7,5	-1,0%	73,0	11,4%
846	OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	291,5	707,5	707,5	0,0	0,0%	416,0	142,7%
301	ATENÇÃO BÁSICA	588,6	609,3	609,3	0,0	0,0%	20,7	3,5%
365	EDUCAÇÃO INFANTIL	3.902,6	580,0	532,1	-47,9	-8,3%	-3.370,5	-86,4%
366	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	466,0	489,9	489,9	0,0	0,0%	23,9	5,1%
	DEMAIS SUBFUNÇÕES	387,7	500,1	499,9	-0,2	0,0%	112,2	56,4%
	TOTAL	103.363,3	96.555,0	99.788,9	3.233,9	3,3%	-3.574,4	-3,5%

Fonte: CONOF/CD



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

21. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: DOTAÇÕES INICIAS (APÓS SANÇÃO)
AÇÕES INTEGRANTES DO PAC (Valores em R\$ milhão)

Cod	Subfunção	LOA 2015 (A)	PLQA 2016 (B)	LOA 2016 (C)	Variação (C-B)		Variação (C-A)	
20RP	INFRAESTRUTURA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	1.697,6	750,0	762,9	12,9	1,7%	-934,7	-55,1%
12KU	IMPLANTAÇÃO DE ESCOLAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL	3.882,6	550,0	486,4	-63,6	-11,6%	-3.396,2	-87,5%
0E53	APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA - CAMINHO DA ESCOLA	479,2	0,0	150,0	150,0	-	-329,2	-68,7%
12KV	IMPLANTAÇÃO E ADEQUAÇÃO DE ESTRUTURAS ESPORTIVAS ESCOLARES	1.055,6	0,0	0,0	0,0	-	-1.055,6	-100,0%
TOTAL		7.115,0	1.300,0	1.399,2	99,2	7,6%	-5.715,8	-80,3%

Fonte: CONOF/CD

22. MINISTERIO DA EDUCAÇÃO: DOTAÇÕES INICIAIS (APOS SANCAO) POR PROGRAMAS COM NOMES "FANTASIA" E DECORRENTES DE OBRIGAÇÕES LEGAIS (Valores em R\$ milhão)

Ação	Cod	LOA 2015 (A)	PLQA 2016 (B)	LOA 2016 (C)	Variação (C-B)		Variação (C-A)	
PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) (1)	00PI	3.790,4	3.899,9	3.899,9	0,0	0,0%	109,5	2,9%
PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego)	20RW 20RG	5.031,4	2.151,7	2.268,3	116,6	5,4%	-2.763,1	-54,9%
PIBID e PARFOR (Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência e Plano Nacional de Formação de Professores)	0000 20RJ	2.748,5	2.056,5	2.048,5	-8,0	-0,4%	-700,0	-25,5%
DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE) (1)	0515	2.930,0	1.930,0	1.930,0	0,0	0,0%	-1.000,0	-34,1%
CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS	0487	1.746,6	1.460,0	1.460,0	0,0	0,0%	-286,6	-16,4%
PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar) (1)	0969	594,0	594,0	594,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%
PROINFANCIA (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil)	12KU	3.882,6	550,0	502,1	-47,9	-8,7%	-3.380,5	-87,1%
CAMINHO DA ESCOLA	0E53	579,4	0,0	284,4	284,4	-	-295,0	-50,9%

Fonte: CONOF/CD

(1) Despesa de natureza obrigatória

Os dados acima apontam para o fato de que, paradoxalmente, a despeito do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e do lema "Pátria Educadora" que orienta a prioridade conferida ao PNE no art. 3º, I do Plano Plurianual vigente para quadriênio 2016-2019 (Lei 13.249/2016), a União previu para o exercício financeiro de 2016 dotações expressivamente inferiores às de 2015.

Esse mesmo alerta também foi dado na Nota Técnica nº 1/2016 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, donde extraímos os excertos abaixo:

28. O **Plano Plurianual (PPA) 2016-2019** (Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016) estabelece como **prioridades da administração pública federal** para o período 2016-2019: as metas inscritas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o Plano Brasil sem Miséria – PBSM. Para 2016, o PPA estabelece como meta a implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, que será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ, em consonância com o disposto na Meta 20 do PNE.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

29. As despesas autorizadas para 2016 apontam dificuldades no cumprimento das **metas intermediárias** previstas no **Plano Nacional de Educação**. São especificadas no PNE, para 2016, dentre outras metas: a instituição do Sistema Nacional de Educação (art. 13), a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade (meta 1), a universalização do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos (meta 3)³ e a implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi (estratégia 20.6), cabendo à União a complementação de recursos financeiros a todos os entes subnacionais que não conseguirem atingir o valor do CAQi (estratégia 20.10). A redução nominal das dotações a serem aplicadas pela União em investimentos em educação, nos termos do Plano Nacional de Educação, é contrária à viabilização das metas previstas para 2016, bem como à projeção para obtenção da meta de 7% do PIB até 2019 e 10% até 2024.

Brasília, 17 de fevereiro de 2015.

Claudio Riyudi Tanno
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

Interessante considerar que tal diagnóstico da Consultoria Legislativa Especializada vai ao encontro do estudo³⁹ da Confederação Nacional dos Municípios (2016), para quem:

Os principais problemas do financiamento da educação básica quanto à participação da União referem-se aos insuficientes valores para a manutenção das creches, à desatualização dos valores e atrasos nos repasses dos recursos dos programas federais relativos a transferências legais, à descontinuidade e insuficiência dos valores dos programas correspondentes a transferências voluntárias, à insuficiente complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e, quanto ao piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério, à inadequação do critério de atualização anual do valor do piso e o descumprimento da lei no que se refere à complementação da União para pagamento do piso. (grifo nosso)

Ora, a Constituição Federal, em seus arts. 6º e 205, determina que a educação é direito de todos e **dever do Estado**, para, cuja consecução são exigidas “ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas” na forma do seu art. 23, V e do *caput* do art. 214, em regime de colaboração e responsabilidade solidária, tal como se depreende da leitura conjugada dos seus artigos 30, VI e 211.

Mas como pode haver ação integrada entre os entes da federação **se a União reduz, unilateralmente, sua cota de responsabilidade no custeio da educação básica de modo a frustrar a própria efetividade do PNE?**

Disso nos dão prova absolutamente incontestes as tabelas abaixo extraídas do Portal da Transparência da União, que evidenciam a expressiva queda dos repasses federais para as subfunções da educação básica, educação de jovens e adultos, educação infantil, ensino médio e transferências para a educação básica, quando comparadas com os dados relativos a 2015 já apontados pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

³⁹Como se pode ler em

[http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Subfinanciamento%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20da%20Sa%C3%BAde%20\(2016\).pdf](http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Subfinanciamento%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20da%20Sa%C3%BAde%20(2016).pdf) (acesso em 13/10/2016).

07/10/2016

Portal da Transparência - TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA

TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Apresenta a execução de despesas por área e finalidade do Governo Federal, a partir da soma dos gastos diretos e transferências de recursos. Demonstra a classificação funcional do orçamento, onde a função é o maior nível de agregação das áreas de atuação do setor público e reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, entre outras. A subfunção orçamentária é o nível de agregação imediatamente inferior à função e não está relacionada à competência institucional do órgão, mas sim à finalidade da ação governamental.

Total de recursos executados pelo Governo Federal em âmbito nacional em 2016: **R\$ 1.348.341.620.093,41**
Total destinado à Função (Área) Educação: **R\$ 64.575.990.060,70**

Subfunção (Finalidade)	Total no Ano (R\$)
123 - Administração Financeira	512.653.623,06
122 - Administração Geral	3.950.001.102,99
306 - Alimentação e Nutrição	1.710.393.831,04
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	4.206.937.078,89
301 - Atenção Básica	365.470.021,88
131 - Comunicação Social	19.160.082,32
571 - Desenvolvimento Científico	118.003.665,94
812 - Desporto Comunitário	7.489.162,13
573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	395.245,85
368 - Educação Básica *	3.590.009.252,60
366 - Educação de Jovens e Adultos *	318.252.301,14
365 - Educação Infantil *	258.213.517,31
362 - Ensino Médio *	101,50
363 - Ensino Profissional *	7.147.819.587,55
364 - Ensino Superior *	18.616.853.695,90

Página 1/2

« Primeira | Anterior | Próxima » | Última » | Página: Ir

Saiba Mais

* Subfunção finalística associada à função (área), de acordo com a tabela de Classificação Funcional da Despesa.

[Clique aqui para baixar dados do portal](#)

Recomenda-se visualizar em resolução 1024x768

07/10/2016

Portal da Transparência - TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA

TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Apresenta a execução de despesas por área e finalidade do Governo Federal, a partir da soma dos gastos diretos e transferências de recursos. Demonstra a classificação funcional do orçamento, onde a função é o maior nível de agregação das áreas de atuação do setor público e reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, entre outras. A subfunção orçamentária é o nível de agregação imediatamente inferior à função e não está relacionada à competência institucional do órgão, mas sim à finalidade da ação governamental.

Total de recursos executados pelo Governo Federal em âmbito nacional em 2016: **R\$ 1.348.341.620.093,41**
Total destinado à Função (Área) Educação: **R\$ 64.575.990.060,70**

Subfunção (Finalidade)	Total no Ano (R\$)
128 - Formação de Recursos Humanos	39.427.744,80
331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador	1.035.583.330,99
694 - Serviços Financeiros	12.427.515.340,87
303 - Suporte Profilático e Terapêutico	23.743,20
126 - Tecnologia da Informação	341.546,43
847 - Transferências para Educação Básica	10.251.446.084,31

Página 2/2

« Primeira | Anterior | Próxima » | Última » | Página: Ir

[Clique aqui para baixar dados do portal](#)

Recomenda-se visualizar em resolução 1024x768

Indiscutivelmente o problema do custeio adequado não se resume ao desafio – frise-se **ainda não cumprido** – de assegurar formalmente quantidade de vagas em escolas nas redes públicas de ensino para atender a todos os educandos. Ao lado da universalização da educação básica obrigatória prevista no art. 6º da Emenda Constitucional nº 59/2009 e nas metas 1 e 3 do PNE, a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino são as finalidades fixadas constitucionalmente para balizar o dever de colaboração entre os entes da Federação, à luz do art. 211, §§ 1º e 4º.

Daí é que decorre a necessidade de se fixar, até mesmo judicialmente, a responsabilidade solidária entre os entes políticos, caso restem – material e faticamente – frustradas a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados de que trata o art. 75 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB e a cooperação técnica e financeira prevista no art. 30, VI da Constituição de 1988.

A bem da verdade, nesse quesito, as redes públicas de ensino dos diversos níveis da federação vivem, há quase três décadas, as consequências perniciosas do inadimplemento da União para com o dever de regulamentar o padrão mínimo de qualidade da educação, situação agravada pela expectativa real de que, em 2020 (como se extrai da leitura do artigo 60 do ADCT), a sistemática de fundos estaduais de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB) deixará de existir, sem que seu substituto regime constitucional de equalização das oportunidades educacionais esteja plenamente em vigor.

Essa inconstitucional omissão atinge o dever de o governo federal ampliar o custeio da educação básica, na medida em que tem se esquivado da sua responsabilidade de atuar redistributiva e supletivamente em matéria educacional, esvaziando a perspectiva do constituinte originário de que fosse garantida a equalização das oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino.

As soluções orçamentárias para que a União passe a cumprir seu dever constitucional não são simples, mas elas existem e são perfeitamente implementáveis, como demonstra a já citada Nota Técnica nº 1/2016, “**Ministério da Educação: Despesas Autorizadas para 2016**”, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, que chegou a sugerir o manejo da reserva de contingência da Lei Orçamentária Anual de 2016 para a implantação do CAQi, como podemos ler a seguir:

RESERVA PARA IMPLANTAÇÃO DO CUSTO ALUNO QUALIDADE INICIAL (CAQi)

9. No **Programa 0999 - Reserva de Contingência** foi alocada reserva para implantação do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) a que se refere a estratégia 20.6 constante da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Plano Nacional de Educação), no valor de R\$ 2,6 bilhões, criado quando da apreciação do PLOA 2016 (ANEXO 8). O PNE 2014-2024 e o Plano Plurianual 2016-2019 estabelecem para 2016 a implantação do CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ.
10. A **reserva para implantação do CAQi tem natureza financeira** e, dessa forma, contribui para a obtenção da meta de superávit primário fixada na LDO 2016. Tal construção decorre das restrições impostas pelo ajuste fiscal a que se submeteu a elaboração da lei orçamentária para 2016, que veio a contemplar o total de R\$ 87,9 bilhões, em diversos órgãos, alocados em reserva de contingência para atender a meta fiscal estipulada. No caso do Ministério da Educação, os recursos são destinados à implantação do Custo Aluno Qualidade inicial, cuja regulamentação, com impactos técnicos, legais, financeiros, e políticos, carece ainda de definição no âmbito do MEC, o que denota impossibilidade em se precisar a despesa quando da apreciação do PLOA 2016.
11. Para a **implantação do CAQi** foi utilizada a **Fonte 113 - Contribuição do Salário-Educação**, fonte de recursos vinculada à educação básica por força do art. 213 da Constituição Federal, alocada no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Quando de sua execução na finalidade pretendida, esses recursos deverão ser remanejados ao Programa 2080 - Educação de Qualidade para Todos, cujo mecanismo deverá ser similar à distribuição das dotações destinadas a Estados e Municípios para fins de complementação da União ao FUNDEB. No entanto, para que isso ocorra, após a sua necessária regulamentação, deverá ser aberto **crédito especial** que crie ação orçamentária destinada ao Custo Aluno Qualidade inicial e ofereça como fonte de cancelamento compensatório a reserva de contingência criada, uma vez comprovada que a abertura do crédito não irá afetar a meta de superávit primário fixada para 2016.

Judicialmente, portanto, não só é cabível, como urgente que se determine à União que ela cumpra seu dever de regulamentar o CAQi e que verta recursos suficientes a correspondente complementação, nos moldes propugnados pela Consultoria da Câmara dos Deputados.

Vale lembrar que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente (art. 208, § 2º da Constituição Federal de 1988 e art. 54, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente), pois, **oferta regular de ensino não se resume à quantidade de vagas na escola, mas também pressupõe sua qualidade e equidade.** Tudo isso, por óbvio, reclama recursos públicos devidamente alocados em políticas públicas aderentes a esses desideratos.

Em face de tal arcabouço protetivo, o descumprimento do art. 212 da Constituição Federal, do art. 60 do ADCT, da Lei nº. 9.394/1996, da Lei nº 11.494/2007 e da Lei 13.005/2014 deve ensejar a responsabilização dos gestores que derem causa ao esvaziamento deliberado do direito fundamental à educação pública universal e de qualidade.

Enquanto a União permanecer omissa e não for devidamente controlada e punida por sua conduta lesiva ao direito à educação, permaneceremos diante da frustração deliberada do PNE e, sobretudo, da trágica condição de má qualidade do ensino público no país há décadas. Eis o que esta ação visa conter sem mais delongas.

V - DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

Os fatos que deram ensejo à presente ação encontram-se, sem sombra de dúvidas, no âmbito de competência da Justiça Federal, pois, envolvem interesses e instituições da União Federal.

Conforme evidenciado, trata-se de responsabilizar a União e o Ministério da Educação pela omissão na fixação do Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi, obrigação prevista nos arts. 206, VII e 211, §1º da CF, no art. 4º, IX da Lei nº 9.394/1996 – LDB e no Plano Nacional de Educação – PNE (Lei n. 13.005/2014), por meio das estratégias 7.21, 20.6 e 20.10.

Desse modo, inquestionável é o interesse da União na lide, garantindo a competência da Justiça Federal para o regular processamento e julgamento do feito.

VI- DA LEGITIMIDADE ATIVA

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme prevê expressamente a CF em seu art. 127, entre eles, o de assegurar ao cidadão brasileiro o direito à educação de qualidade, nos termos do art. 206, VII, da mesma Constituição, devendo, para tanto, promover as medidas necessárias a sua garantia.

Nesse contexto, cabe ao Ministério Público, nos termos do art. 129, III, promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do

patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A presente demanda versa sobre a obrigação legal e constitucional da União Federal para com a efetivação do direito fundamental à educação, sendo, pois, inquestionável a legitimidade da Instituição autora para o ajuizamento da presente ação civil pública.

VII – DA TUTELA PROVISÓRIA

O Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), simplificando o regime até então previsto para a tutela cautelar (antes baseada nos requisitos clássicos do *fumus boni juri* e do *periculum in mora*) e para a tutela antecipada/satisfativa (antes baseada na verossimilhança da alegação e no fundado receio de dano ou no abuso do direito de defesa), instituiu a tutela provisória, que “baseada no perigo da demora, pode ser de urgência ou de evidência”⁴⁰, a saber:

Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.

Parágrafo único. A tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada, pode ser concedida em caráter antecedente ou incidental.

A tutela de evidência pura, uma das novidades do novo CPC, “é aquela que independe de qualquer quesito temporal como fundamento imediato de sua concessão e se baseia na demonstração suficiente *prima facie* dos fatos afirmados, de modo a convencer o julgador da seriedade e da robustez de suas alegações (...)”.⁴¹

Trata-se, “de um estado de flagrância no processo civil (...). Ainda que inexista qualquer requisito relacionado à urgência da tutela para evitar o perecimento do direito, nota-se que o aspecto temporal está presente como fundamento da ideia de conceder desde logo o que, aparentemente está demonstrado de modo suficiente, não devendo haver o sacrifício do que é evidente pela demora inerente ao andamento processual”.⁴²

40 DO PASSO CABRAL, Antonio e CREMER, Ronaldo, “Comentários ao Novo Código de Processo Civil”, 2a edição, pg. 458, Comentários de RENAULT GODINHO, Robson.

41 *Idem*, pg. 485

42 *Idem*, pg. 485

O artigo 311 do novo CPC, assim dispõe sobre o tema:

Art. 311. A tutela da evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando:

I - ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte;

II - as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante;

III - se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito, caso em que será decretada a ordem de entrega do objeto custodiado, sob cominação de multa;

IV - a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável. (grifos nossos)

Parágrafo único. Nas hipóteses dos incisos II e III, o juiz poderá decidir liminarmente.

A quarta hipótese que autoriza a concessão da Tutela de Evidência admitida nos termos da nova sistemática do CPC, acima transcrita, tem cabimento quando o autor instrui a petição inicial com prova documental suficiente dos fatos constitutivos de seu direito. Outro não é caso em questão, valendo ressaltar que “a prova documental nesse caso, deve ser entendida em sentido amplo, como “prova documentada”, aplicando-se o inciso também naqueles casos em que não se exigem prova dos fatos.⁴³

Apesar da farta comprovação de todo o alegado, é certo que os fatos narrados nesta inicial independem de prova documental propriamente dita, pois é inconteste que todos eles encontram forte respaldo no contexto probatório.

Como afirma *Robson Godinho*, “com a nova redação do art. 300 do CPC (...), o legislador deixou de mencionar a “prova inequívoca” e a verossimilhança, mas permanece a exigência de a cognição sumária ser capaz de possibilitar a plausibilidade de confirmação do alegado (...) a existência de prova não conduz necessariamente a juízo de verossimilhança e ao acolhimento do pedido – até por ser necessária também a plausibilidade jurídica – e, de outro lado, o juízo de verossimilhança não decorre necessariamente de atos probatórios”.⁴⁴

43 Idem, pg. 487

44 Idem, pg. 469

Assim, sob pena de sermos cansativos e repetitivos, com a máxima licença desse ilustre julgador, reiterando todos os fatos e argumentos longamente discorridos ao longo dessas 40 laudas, vamos apenas resumir de forma sistemática os eventos que justificam, sem mais demora, a concessão da tutela de evidência:

1 – tanto o constituinte originário no art. 206, VII, quanto o derivado no art. 211, §1º, referiram-se ao dever da União de garantir um “padrão **mínimo** de qualidade”, abaixo do qual não há condições sequer de salubridade para o desenvolvimento da educação escolar;

2 – a fim de garantir esse **padrão mínimo de qualidade** o legislador infraconstitucional estabeleceu que esses padrões seriam “definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos **indispensáveis** ao desenvolvimento do processo de ensino” (LDB – Lei nº 9.394/1996, art. 4º, IX);

3 – em 2010, reconhecendo a omissão da União na implementação desses dispositivos constitucionais e legais, o Conselho Nacional de Educação – CNE emitiu o **Parecer CNE/CEB nº 8/2010**, que “Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública”; contudo, o referido Parecer nunca foi homologado pelo Ministério da Educação, perpetuando a injustificável omissão da União;

4 – em 2014, o Tribunal de Contas da União, em seu Acórdão 618, impôs ao Ministério da Educação o dever de regulamentar os padrões mínimos de qualidade de ensino e definir, a partir desses padrões, o custo aluno-qualidade, determinação essa, porém, que segue descumprida pelo governo federal até o presente momento; e

5 – por fim, o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei n. 13.005/2014), por meio das estratégias 7.21, 20.6 e 20.10, impôs o dever da União de implantação, no prazo de 2 (dois) anos, do “Custo Aluno-Qualidade inicial”, prazo que se esgotou em 25 de junho deste ano, sem que a ré tomasse qualquer providência a respeito.

Como se vê, a concessão da tutela de evidência não só é plenamente viável do ponto de vista processual, como necessária e imperiosa a fim de cessar a violação a um direito fundamental do cidadão brasileiro, garantido pela nossa Constituição Federal, eternizando inescusavelmente o descumprimento de uma obrigação instituída há 28 anos!!

Subsidiariamente, não há como deixar de se reconhecer também a **urgência** do pedido ora formulado, *máxime* considerando a iminente aprovação da PEC 241 (PEC do Teto), que certamente dificultará em muito o cumprimento desta

imprescindível obrigação constitucional, pela União Federal, na medida em que possibilitará o congelamento dos gastos com educação, entre outras políticas públicas, pelo prazo de 20 anos (!), justificando, assim, senão o “perigo de dano” ao menos, “risco ao resultado útil do processo”, nos termos do disposto no art. 300 do CPC:

Art. 300 A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e do perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (grifo nosso).

Ademais, vale lembrar que a vigência do FUNDEB perdura apenas até 2020 (art. 60, *caput*, ADCT), não se podendo precluir a oportunidade de dar efetividade ao comando do parágrafo 1º do art. 211 da Constituição Federal.

No contexto em que nos encontramos, marcado por incertezas e riscos às garantias básicas de financiamento à educação, seria um retrocesso incomensurável deixar persistir a omissão da União Federal em implementar o CAQi, com resultados trágicos para os atuais e futuros estudantes e para o desenvolvimento do País.

A educação vem sendo continuamente negligenciada pelos nossos governantes, desprovida dos investimentos necessários para garantir a qualidade do ensino, sem contar que a inexistência de parâmetros claros e objetivos capazes de mensurar a responsabilidade de cada um deles, dificulta, em muito, a respectiva cobrança judicial.

Desta forma, o Ministério Público Federal **requer a concessão da tutela provisória de evidência**, subsidiado pela **urgência** na adoção da medida, para obrigar a UNIÃO FEDERAL a fixar imediatamente o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), de acordo com o determina a Constituição Federal (o art. 206, VII da), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (arts. 4º IX e 74 a 76), o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei n. 13.005/2014, estratégias 7.21, 20.6 e 20.7) e, por fim, o Acórdão 618/2014 do TCU, sob pena de adoção subsidiária dos parâmetros de custo aluno-qualidade inicial previstos no Parecer CNE/CEB 08/2010.

VIII – DOS REQUERIMENTOS

Ante o exposto, requer o Ministério Público Federal:

a) concessão de tutela provisória de evidência/urgência, conforme acima exposto;

b) RECEBIMENTO DA INICIAL e posterior CITAÇÃO dos demandados para que, caso queiram, contestem os fatos e fundamentos da presente ação;

c) **CONDENAÇÃO** da ré a:

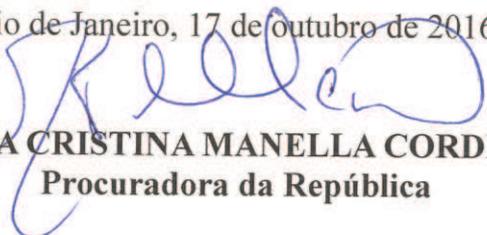
c.1) fixar imediata e definitivamente o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), de acordo com o determina a Constituição Federal (o art. 206, VII da), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (arts. 4º IX e 74 a 76), o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei n. 13.005/2014, estratégias 7.21, 20.6 e 20.7 e, por fim, o Acórdão 618/2014 do TCU, sob pena de adoção subsidiária dos parâmetros de custo aluno-qualidade inicial previstos no Parecer CNE/CEB 08/2010; e

d) **COMPROVAÇÃO** dos fatos imputados aos demandados por meio de todos os meios de prova admitidos em direito, inclusive com designação de audiência para oitiva de testemunhas, caso V.Exa. entender necessário.

Na hipótese de descumprimento das obrigações acima, requer, ainda, com fundamento no art. 11 da Lei 7347/85, a cominação de multa diária no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais), a ser revertido ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – FDD, nos termos do Decreto 1306/94.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Rio de Janeiro, 17 de outubro de 2016.


MARIA CRISTINA MANELLA CORDEIRO
Procuradora da República

TESTEMUNHAS:

ELIDA GRAZIANE PINTO, brasileira, casada, portadora do RG 8113492 e CPF 034567236-44, Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, residente à R. Almeida Torres n. 109, apto. 184-C, Bairro Aclimação, São Paulo -SP, CEP 01530-010; e-mail: elida.graziane@gmail.com

SALOMÃO BARROS XIMENES, professor universitário, brasileiro, casado, RG95002151657 (SSP/CE), residente e domiciliado à Av. Paes de Barros, 1054, apt. 36, Mooca, São Paulo - SP, CEP 03114-000, com telefone (11)982246069 e email: salomao.ximenes@ufabc.edu.br

Referências Bibliográficas:

- CONTI, José Maurício. O orçamento da educação básica. *In*. ABMP. **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 335-365.
- FINEDUCA. **Nota técnica 01/2013**: Por que a União deve complementar o CAQi no PNE. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf>. Acesso em: 7 out. 2016.
- JACOB, Cesar Augusto Alckmin. A “reserva do possível”: obrigação de previsão orçamentária e de aplicação da verba. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. 2. ed. p. 237-283.
- JESUS, Wellington Ferreira de. Do valor/aluno/ano ao custo-aluno-qualidade-inicial: o controle social na consolidação dos fundos constitucionais como política de estado. **Revista da FAEEDBA – Educação e Contemporaneidade**. Salvador, n. 38, v. 21, p. 215-225, jul./dez. 212.
- PINTO, Élide Graziane. **Financiamento dos direitos à saúde e à educação**. Uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- PINTO, Élide Graziane. Dois anos de PNE e a inadimplência com a educação básica obrigatória. *In* Consultor Jurídico, 01.07.2016. Disponível em [<http://www.conjur.com.br/2016-jul-01/elida-pinto-dois-anos-pne-inadimplencia-educacao-basica>]. Acesso em 07/10/2016.
- SARLET, Ingo Wolfgang; SAAVEDRA, Giovanni Agostini. Breves notas sobre a garantia do mínimo existencial e os limites materiais de atuação do legislador, com destaque para o caso da Alemanha. *In*: SAVARIS, José Antonio; STRAPAZZON, Carlos Luiz. **Direitos fundamentais da pessoa humana: um diálogo latino-americano**. Curitiba: Alteridade editora, 2012. P. 65-88.
- SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do direito à educação básica. **Educ. Soc.**, [s.l.], v. 34, n. 123, p.371-387, jun. 2013.
- VIOLIN, Jordão. **Protagonismo judiciário e processo coletivo estrutural: o controle jurisdicional de decisões políticas**. Salvador: Juspodivm, 2012.
- XIMENES, Salomão Barros. Responsabilidade Educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, abr./jun. 2012, p. 353-377.
- XIMENES, Salomão Barros. Custo aluno-qualidade: um novo paradigma para o

- direito à educação e seu financiamento. *In.* ABMP. **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 312-334.
- XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica: teoria e crítica**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.
 - DO PASSO CABRAL, Antônio e CRAMER, Ronaldo. **Comentários ao Código de Processo Civil**, 2a ed., Forense, 2016.
 - CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**. Nota Técnica 01/2016.