

TC 017.160/2020-0

Apensado: TC 018.757/2020-0

Tipo: Representação

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

Representantes: Exmos. Srs. Deputados Federais Antônio Idilvan de Lima Alencar e Túlio Gadêlha Sales de Melo e Exmo. Sr. Senador Weverton Rocha Marques de Souza.

Representado: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

Advogado ou Procurador: Lucas de Castro Rivas OAB/DF 46.431 e Marcos Aldenir Ferreira Rivas OAB/DF 51.830 (peça 10).

Interessado em sustentação oral: não há

Propostas: Mérito (determinações, ciências e arquivamento).

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação formulada pelos Exmos. Srs. Deputados Federais Antônio Idilvan de Lima Alencar e Túlio Gadêlha Sales de Melo contra suposta ilegalidade dos Editais nº 25, de 30/03/2020 (DOU de 31/03/2020, Seção 3, p. 33/47), e nº 27, de 30/03/2020 (DOU de 31/03/2020, Seção 2, p. 47/51), lançados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, abrindo o Exame Nacional do Ensino Médio de 2020 – Enem 2020, nas modalidades impresso e digital, respectivamente.

1.1. A estes autos propôs-se a juntada do TC 018.757/2020-0, que trata de representação de autoria do Exmo. Sr. Senador Weverton Rocha Marques de Souza, conexa a presente. O Exmo. Sr. Relator despachou pelo conhecimento da representação, determinou, por força da Súmula 103 deste Tribunal, combinadamente com o art. 55 do CPC e o art. 36, caput, da Resolução TCU 259, de 2014, em face do instituto da conexão, apensá-lo ao TC 017.160/2020-0, sem julgamento de mérito. Considerou, ainda, o pedido cautelar formulado prejudicado (peça 10 do TC 018.757/2020-0).

1.2 Conforme previsto na parte 5 do Anexo único à Portaria-Segecex 9/2020, nas situações em que a unidade técnica entender que a remessa da instrução preliminar aos destinatários das deliberações for dispensável, em razão das exceções previstas no §2º do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a justificativa deve ser registrada na seção “introdução” da instrução.

1.3 Dessa forma, justifica-se a dispensa do envio das propostas de deliberações aos destinatários, pelo fato de as irregularidades que dão origem às determinações propostas nesta instrução serem de conhecimento do Inep, uma vez que o instituto foi objeto de oitiva prévia e se pronunciou por diversas vezes nos presentes autos por meio de juntadas de documentos ao longo da tramitação do mesmo. Ademais, o próprio Inep, de ofício, suspendeu o ENEM 2020, antecipando-se a possível deliberação do TCU sobre o tema. Por derradeiro, diante da possibilidade de o Inep sustar a referida suspensão do ENEM, num prazo relativamente curto (de 30 a 60 dias), faz-se necessária, para sua efetividade, que as deliberações propostas na presente instrução sejam tempestivas, sendo razoável supor a aplicabilidade do art. 14, §2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no caso concreto.

HISTÓRICO

2. Os representantes, fundados no art. 237, inciso II, do RI/TCU, apresentaram denso arrazoadado, destinado a arguir ilegalidade nos editais do ENEM 2020, mencionados acima (peça 1), notadamente em relação ao cronograma fixado, estabelecendo as seguintes datas:

a) 06 a 17/04/2020, para justificativa de ausência no Enem 2019 e solicitação de isenção da taxa de inscrição no Enem 2020;

b) 27/04/2020 a 01/05/2020, para recurso de eventual indeferimento;

c) 1 a 22/05/2020, para inscrição no Enem 2020;

d) 1º e 08/11/2020 e 1º e 08/11/2020, para aplicação das provas impressas e digitais, respectivamente.

3. Sustentaram a nulidade dos atos na medida em que padecem de ilegalidade do objeto, bem como violam a igualdade de condições entre candidatos e a garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, previstos nos artigos 3º, I, e 4º, V da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei Federal nº 9.394/1996) (peça 1, p. 2).

4. Isso porque, segundo os representantes, para os alunos vítimas da exclusão digital, portanto, efetuar, via internet, a justificativa de ausência no Enem 2019, solicitar isenção para o exame do corrente ano, se inscrever e até mesmo realizar as provas sem antes recuperar o conteúdo letivo não ministrado durante a suspensão das aulas representaria flagrante prejuízo.

5. Afirmativa corroborada pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed, para quem, através de nota pública, estando suspensas as aulas nas escolas em todo o território nacional, bem como pelos prejuízos para os estudantes, especialmente de escolas públicas. a manutenção do calendário publicado, especialmente das datas de realização das provas, deverá ampliar as desigualdades entre os estudantes do Ensino Médio em todo o país no acesso às instituições de Ensino Superior. Ademais, mesmo considerando as soluções e ferramentas que estão sendo implantadas nas redes privadas e públicas para minimizar as perdas do período de suspensão das aulas presenciais, elas não chegarão para todos os estudantes brasileiros, especialmente os mais carentes (peça 1, p. 3-4).

6. Aduziram que a maior preocupação é com os estudantes das áreas rurais, porquanto, segundo a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua (2017), não bastasse a utilização da internet por essas populações cair a 41% na média nacional, chegam aos baixos patamares de 27,3%, no Norte, e 35,8%, no Nordeste (peça 1, p. 4).

7. Ressaltaram que, a justificativa de ausência no Enem 2019, a solicitação de isenção de taxa para o exame deste ano, eventuais recursos e a própria inscrição no Enem 2020, só podem ser realizados exclusivamente por meio eletrônico – conforme os Editais nº 25, de 30/03/2020, e nº 27, de 30/03/2020. Destarte, a reabertura das escolas mostrar-se-ia imprescindível para viabilizar o acesso de milhares de alunos ao Enem 2020 (peça 1, p. 5).

8. Afirmaram haver violação à igualdade de condições (LDB, art. 3º, inciso I). Isso porque, desconsiderar o cenário nacional de desigualdade digital, violaria a igualdade de condições entre os alunos na dimensão do desfavorecimento, por prejudicar mais intensamente candidatos mais pobres, de regiões socialmente menos beneficiadas e das áreas rurais (peça 1, p. 6).

9. Realçaram, também, possível violação à garantia de acesso aos níveis mais elevados de ensino (LDB, art. 4º, inciso V). É que o cronograma do Enem 2020, nas modalidades impresso e digital, iniciando imediatamente nos meses de abril e maio, com aplicação das provas em curto tempo após a expectativa de retorno das atividades escolares, não levaria em consideração as desigualdades regionais da população, principalmente, o elevado grau de exclusão digital no país (peça 1, p. 9).

10. Segundo os autores, o INEP apresentou diversas alegações na esfera judicial, em ações que arguem igualmente tais ilegalidades. O instituto alega a impossibilidade de alteração do cronograma, dada a complexidade de organização do ENEM. Daí que, segundo o INEP, a eventual suspensão ou declaração de nulidade dos Editais nº 25 e 27, de 30 de março de 2020, impediriam a Administração de dar continuidade à prática dos demais atos seguintes, notadamente aqueles atos voltados à preparação do exame, impactando no procedimento como um todo e na concretização da própria política pública, com prejuízo a milhões de estudantes (peça 1, p. 10).

11. Para os representantes, a autarquia não forneceu estudos de impacto orçamentário, logístico ou de qualquer outra natureza. Não apresentou documentos com diagnósticos e planejamentos de crise. Não exibiu estudos técnicos sobre a construção do calendário. Não mostrou pesquisa ou censo que fornecesse prognóstico do público alvo (peça 1, p. 12).

12. Pontuaram que a Nota Técnica nº 19/2020 reconheceria a ausência de planejamento adequado, ao firmar que “como no cenário atual não há clareza sobre o prazo necessário para recomposição do calendário acadêmico, qualquer proposta de cronograma diferente daquele estabelecida no Edital do Exame deve ser precedida de estudos técnicos, que demonstrem os impactos na divulgação dos resultados” (peça 1, p. 13).

13. Da mesma forma, impugnaram alegação do INEP, no sentido da existência de outros meios de inclusão digital e de acesso à internet (pelo celular, por exemplo)”, falando em “ruptura digital acelerada” e que, segundo pesquisa da FGV/EAESP, estão em uso “1,6 dispositivos portáteis por habitante”. Tese que seria rechaçada por estudo do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação – Cetic, integrante do Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI, pois seus indicadores apontam que, nas classes D e E, 59% das pessoas não tem acesso à internet em casa (peça 1, p. 14).

14. Infirmaram notícia do INEP, no sentido de que “os estudantes, mesmo no período de calamidade pública decorrente da pandemia, estão tendo acesso ao sistema e requerendo a isenção. A título exemplificativo, no primeiro dia do prazo, em 06/04/2020, foram formulados 616.838 requerimentos de isenção, número que é 16,8% superior em relação ao Enem 2019”. Segundo os representantes, seria mais provável inferir que essas entradas são de alunos das escolas privadas, cuja conectividade à rede permaneceu mesmo com o distanciamento social, e não das minorias sem acesso domiciliar à internet, que dependem da escola para fazê-lo (peça 1, p. 15).

15. De igual modo, não se sustentaria a alegação do INEP de igual prejuízo às redes pública e privada de ensino. É que, para os Exmos. Srs. Deputados Federais seria fato notório o fechamento generalizado das escolas no país, públicas e privadas. Entretanto, seria igualmente correto que, pelas regras de experiência, as instituições de ensino particulares têm disponibilizado aos seus alunos ferramentas de educação à distância (videoaulas, e-books, plataformas de exercício, suporte docente on-line), muitas, inclusive, avançando no currículo. Ao contrário, nas escolas públicas tem-se o desenvolvimento pelo MEC de um “sistema on-line que permite a concepção e administração de cursos à distância”, chamado de AVAMEC12. Segundo os representantes, bastaria acessar a plataforma para constatar seu caráter ainda experimental, com uns poucos minicursos referentes ao currículo do ensino médio (cobrado no exame nacional), mas que sequer contemplam a integralidade do currículo ou o suprem pelos dias suspensos (peça 1, p. 16).

16. Também rechaçaram os subscritores da peça inaugural alegação do INEP, no sentido de que haveria mitigação de prejuízo com a edição da MP 934/2020. Para eles o efeito seria exatamente o oposto, uma vez que a edição da MP, dispensando o cumprimento do número mínimo de dias letivos, desde que cumprida a carga horária mínima anual, só corroboraria a necessidade de suspensão do Enem 2020, porquanto foi ela editada exatamente porque não se sabe quando serão levantadas as intervenções de distanciamento social que interditam as escolas (peça 1, p. 17).

17. Arguiram não se sustentar a alegação do INEP, no sentido da existência de perigo de dano

reverso em caso de suspensão cautelar dos editais, pois não se inviabiliza a atuação da Administração. Na verdade, segundo afirmaram, a cautelar viabiliza que o INEP se re programe de acordo com a conjuntura fática de calamidade pública e, principalmente, a retomada das atividades escolares regulares e proceda ao chamamento para o exame nacional, como desde o início deveria ter sido feito (peça 1, p. 18).

18. Anotaram indevida a alegação de ausência de prejuízo em decorrência do cronograma dos editais do ENEM. Conforme o INEP, “das solicitações de isenções realizadas até 07/abr/2020, 14h20 (787.126), 71% foram realizadas utilizando aparelho celular e 29% foram realizadas utilizando computadores (desktops, notebooks)”. Segundo os representantes, esse argumento seria enganoso, pois o fato de em 2020 se ter metade dos alunos cursando o terceiro grau em escola pública requerendo isenção – 300.777 – em relação a 2019 – 528.410 –, conforme demonstrado pelas informações do INEP, mostra que é irrelevante perquirir se há mais ou menos utilização de celular ou computador. A redução dos solicitantes de isenção apenas confirmaria serem os alunos das escolas públicas dependentes dos computadores das escolas para realizar as solicitações (peça 1, p. 20).

19. Pontuaram a extrema urgência da concessão de cautelar por parte deste nosso Tribunal de Contas, porquanto as alegações delineadas perfazem os elementos que evidenciam o fundado receito de grave lesão ao interesse público (**fumus boni iuris**), para que se resguarde a igualdade de condições entre candidatos e a garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, previstos nos artigos 3º, I, e 4º, V da LDB. O fechamento generalizado das escolas por conta da pandemia de coronavírus – fato notório que prescinde de prova – induziria ao reconhecimento de transtornos aos candidatos para operação de justificativa de ausência, do requerimento de isenção e recurso, da inscrição, bem como de realização das provas do Enem 2020. A título de urgência (**periculum in mora**), o cronograma embutido nos atos questionados iniciou em 6/4/2020, sendo o prazo mais relevante deles, o de inscrição, entre 11 e 22/5/2020. Realçaram que o Ministério da Saúde reconhece que o “vírus potencialmente circulará até meados de setembro, com um importante pico de casos em abril e maio”, de sorte que o pico da curva epidemiológica da pandemia a ser alcançado em junho, reforçando a probabilidade de fechamento das escolas até o referido mês (peça 1, p. 21).

20. Ao final, postularam (peça 1, p. 22):

- a) o recebimento da presente representação, nos termos do artigo 235 do RI/TCU;
- b) a concessão de medida cautelar, inaudita altera parte e ad referendum do Plenário, na forma do artigo 276 do RI/TCU, para suspender os Editais nº 25, de 30/03/2020 (DOU de 31/03/2020, Seção 3, p. 33/47), e nº 27, de 30/03/2020 (DOU de 31/03/2020, Seção 2, p. 47/51);
- c) depois, a adoção das providências de processamento pertinentes, conforme dispõem os artigos 250 a 252 do RI/TCU;
- d) ao final, seja assinalado prazo de 15 (quinze) dias (RI/TCU, art. 251) para o INEP adotar providências necessárias para o adiamento do cronograma constante dos Editais nº 25, de 30/03/2020 (DOU de 31/03/2020, Seção 3, p. 33/47), e nº 27, de 30/03/2020 (DOU de 31/03/2020, Seção 2, p. 47/51), e, se não atendido, a sustação dos efeitos destes atos, nos termos do inciso X do artigo 71 da Constituição.

21. À peça 2 juntaram petição do INEP na ação popular 1020367-47.2020.4.01.3400, em trâmite na 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

22. À peça 3 juntaram manifestação do INEP na referida ação, no sentido de impugnar pedido de amicus curiae.

23. À peça 4 juntaram decisão na ACP 5006658-65.2020.4.036100, que deferiu tutela antecipada “para determinar aos réus que: (i) estendam o prazo para a solicitação de isenção da taxa de inscrição do ENEM e para a justificativa de ausência do ENEM 2019 pelo prazo de 15 (quinze) dias; e

(ii) procedam à adequação do calendário e do cronograma do ENEM à realidade do atual ano letivo, via comissão ou consulta, dando ciência a todos os órgãos e representantes dos Poderes necessários à medida”.

24. À peça 5, consta tréplica de um dos autores da presente representação na AP 1020367-47.2020.4.01.3400.

25. À peça 6 o INEP apresenta argumentos contrários à tréplica acima referenciada. Estando juntados à peça 7 novos contra-argumentos do autor.

26. À peça 8 estão juntadas várias notas técnicas do INEP: Nota 61/2020-PROC/PFINEP/PGF/AGU (p. 1 e seguintes); NT Conjunta 30/2020 (p. 15 e seguintes); NT Conjunta 19/2020 (p. 27 e seguintes); NT Conjunta 22/2020 (p. 38 e seguintes); NT Conjunta 25/2020 (p. 46 e seguintes).

27. Esta unidade técnica promoveu instrução inicial, referente ao juízo sobre o pedido de cautelar (peças 12-14), a qual, se reproduzirá neste histórico dada a manutenção de sua pertinência à solução dos autos.

28. Inicialmente rememorou-se a questão central: o cronograma impugnado, tanto para o ENEM digital, como para o presencial:

a) 6 a 17/04/2020, para justificativa de ausência no Enem 2019 e solicitação de isenção da taxa de inscrição no Enem 2020;

b) 27/04/2020 a 1º/05/2020, para recurso de eventual indeferimento;

c) 11 a 22/05/2020, para inscrição no Enem 2020;

d) 11 a 28/5/2020, para pagamento da taxa de inscrição;

e) 1º e 08/11/2020 e 1º e 08/11/2020, para aplicação das provas impressas e digitais, respectivamente.

29. Ressaltou-se que o cronograma do ENEM digital foi alterado pelos Edital 34, de 20/4/2020 (http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/edital/2020/edital_enem2020_digital.pdf) ficando a aplicação das provas para 22 e 29/11/2020.

30. Já o ENEM impresso, apesar de republicado através do Edital 33, de 20/4/2020 (http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/edital/2020/edital_enem2020_impresso.pdf), não apresenta qualquer alteração de cronograma, inclusive a data de aplicação das provas.

31. Destacou-se notícia publicada no sítio do INEP (http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/6864320):

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) publicou no Diário Oficial da União desta quarta-feira, 22, os editais nº 33 e nº 34, de 20 de abril de 2020, que ajustam as datas da aplicação do Enem Digital, adiado para os dias **22 e 29 de novembro**, bem como as regras de solicitação de isenção. Ficam ainda formalmente definidas as novas cidades de aplicação do Enem Digital, agora distribuídas em todas as 27 unidades da Federação, decisão que o Inep também já havia antecipado. A aplicação do Enem impresso segue com previsão de acontecer nos dias **1º e 8 de novembro**.

Outro ponto de destaque, também já **antecipado pelo Instituto, é a concessão da gratuidade da taxa de inscrição a todos os participantes que se enquadrarem nos perfis especificados nos editais, mesmo sem o pedido formal dos inscritos**. A regra vale tanto para os participantes que

optarem pelo Enem impresso quanto para os que escolherem o Enem digital e se aplica, inclusive, aos isentos em 2019 que faltaram aos dois dias de prova e não tenham justificado ausência.

Portanto, no ato da inscrição para o Enem 2020, terá sua isenção de taxa garantida, de ofício, o participante que preencha um dos requisitos:

- esteja cursando a última série do ensino médio no ano de 2020, em qualquer modalidade de ensino, em escola da rede pública declarada ao Censo da Educação Básica; ou
- tenha cursado todo o ensino médio em escola da rede pública ou como bolsista integral na rede privada e tenha renda *per capita* igual ou inferior a um salário mínimo e meio, conforme art. 1º, parágrafo único, incisos I e II, da Lei nº 12.799, de 10 de abril de 2013; ou
- declare estar em situação de vulnerabilidade socioeconômica, por ser membro de família de baixa renda, nos termos do art. 4º do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, e que esteja inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que requer: renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo ou renda familiar mensal de até três salários mínimos.

32. Essa notícia mitigaria os efeitos das duas primeiras datas do cronograma impugnado, quais sejam: a) 6 a 17/04/2020, para justificativa de ausência no Enem 2019 e solicitação de isenção da taxa de inscrição no Enem 2020; b) 27/04/2020 a 1º/05/2020, para recurso de eventual indeferimento.

33. Entretanto, naquele juízo prefacial e com os elementos até então nos autos, destacou-se ser uma mera antecipação da intenção de concessão de gratuidade de ofício, mesmo sem pedido formal dos inscritos, a qual dar-se-ia com o ato de inscrição. A preocupação está no fato de os editais vigentes não inserirem tal previsão. Ao contrário, dão a entender que a gratuidade depende de solicitação formal. Confira-se as seguintes disposições constantes dos Editais 33 e 34, de 20/4/2020:

4.6 Será isento da taxa de inscrição para o Enem 2020 impresso o participante que preencha um dos requisitos:

4.6.1 esteja cursando a última série do ensino médio no ano de 2020, em qualquer modalidade de ensino, em escola da rede pública declarada ao Censo da Educação Básica; ou

4.6.2 tenha cursado todo o ensino médio em escola da rede pública ou como bolsista integral na rede privada e tenha renda *per capita* igual ou inferior a um salário mínimo e meio, conforme art. 1º, parágrafo único, incisos I e II, da Lei nº 12.799, de 10 de abril de 2013; ou

4.6.3 declare estar em situação de vulnerabilidade socioeconômica, por ser membro de família de baixa renda, nos termos do art. 4º do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, e que esteja inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que requer: renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo ou renda familiar mensal de até três salários mínimos.

4.6.3.1 **O participante que solicitar isenção da taxa de inscrição** para o Enem 2020 impresso por estar incluído no CadÚnico deverá informar o seu Número de Identificação Social (NIS) único e válido.

4.6.3.2 Os dados pessoais informados no CadÚnico devem ser iguais aos dados cadastrados na Receita Federal, sob pena de reprovação da solicitação da isenção da taxa de inscrição para o Enem 2020 impresso. **Antes de solicitar a isenção**, o participante deverá verificar a correspondência dessas informações pessoais e, se for o caso, atualizá-las no CadÚnico e/ou na Receita Federal.

4.6.3.3 Não serão aceitos protocolos de inscrição no CadÚnico.

4.6.3.4 Para **análise da solicitação de isenção da taxa** de inscrição para o Enem 2020 impresso, o Inep poderá consultar o órgão gestor do CadÚnico para verificar a conformidade da condição indicada pelo participante no sistema de isenção.

4.7 Para todos os requisitos de **justificativa de ausência** no Enem 2019 e/ou **solicitação de isenção da taxa de inscrição** para o Enem 2020 impresso, o participante deverá ter documentos que comprovem a condição declarada, sob pena de responder por crime contra a fé pública e ser eliminado do Exame.

4.8 O Inep auditará a **justificativa de ausência** no Enem 2019 e/ou a **solicitação de isenção da taxa** de inscrição para o Enem 2020 impresso e pode exigir, a qualquer momento, documentos que comprovem a **condição declarada**, conforme o disposto no art. 10 do Decreto nº 83.936, de 6 de setembro de 1979.

(grifos nossos)

34. Na referenciada instrução originária, assentou-se que as constatações postas nos itens 29 a 33 (aqui renumerados para ajuste de forma) demonstram que permanecem as condições alegadas pelos autores da representação, uma vez que as alterações que as mitigariam ou ainda não se realizaram (são intenções declaradas, mas não formalizadas) ou modificaram diminutamente as datas de realização das provas tão somente do ENEM digital, passando de 1º a 8/11/2020 para 22 e 29/11/2020.

35. Anote-se, **não** se ter encontrado em pesquisas na internet, inclusive no sítio oficial do INEP, justificativas para a definição da nova data, bem como para a não alteração do ENEM impresso.

36. Avançando na averiguação do **fumus boni juris**, a instrução primeira observou a legislação de regência para afirmar a existência de **duas premissas** relativas ao que versa os presentes autos: a) a desigualdade de condições como fato notório; b) todas as ações administrativas devem ter como pano de fundo a promoção gradual da igualdade. É o que se retira das seguintes normas:

Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

Lei 13.005/2014, aprova o Plano Nacional de Educação - PNE

Art. 2º São diretrizes do PNE:

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

Decreto 9.432/2018, regulamente a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica.

Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica:

II - verificar a qualidade da educação básica;

V - fomentar a inclusão educacional de jovens e adultos; e

VI - promover a progressão do sistema de ensino.

Art. 3º São princípios da Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica:

I - igualdade de condições para o acesso e a permanência do estudante na escola;

II - garantia do padrão de qualidade; e

III - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

Art. 4º Integram a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica:

I - o Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb;

II - o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos - Encceja; e

III - o Exame Nacional do Ensino Médio - Enem.

37. Havia, como ali pontuado, mandamentos infraconstitucionais destinados à realização da previsão constitucional da educação como direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205), sendo o ensino ministrado segundo o princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, inciso I). Dito de outra forma, **sendo a desigualdade um fato, todas as ações administrativas devem ter como pano de fundo a promoção gradual da igualdade**. Caso contrário estar-se-á transgredindo a Constituição e as normas infraconstitucionais supramencionadas.

38. Por falar em igualdade, lembrou-se de Norberto Bobbio (Igualdade e Liberdade. Ediuouro, Rio de Janeiro, 1996, p. 32) para quem a igualdade de chances realiza-se quando "uma desigualdade se toma um instrumento de igualdade pelo simples motivo de que corrige uma desigualdade anterior: a nova igualdade é o resultado da equiparação de duas desigualdades". Decorre daí a igualdade perante a lei (igualdade formal) e a igualdade na lei (igualdade material) ou igualdade na formulação do direito, que vincula não só o legislador, mas também o gestor público na concretização dos princípios constitucionais e disposições legais.

39. Citou-se J.J. Gomes Canotilho (Direito Constitucional. Almedina: Coimbra, 1993, p. 565), cuja lição mostra que o Tribunal Constitucional Português tratou do problema da proibição geral do arbítrio: "existe observância da igualdade quando os indivíduos ou situações iguais não são arbitrariamente (proibição de arbítrio) tratados como desiguais".

40. Também o que o Supremo Tribunal Federal tem agasalhado em sua jurisprudência, a exemplo do decidido na ADPF 186:

I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares.

41. Concepção essa que carrega o seguinte conceito: onde habita a desigualdade, as medidas devem ser tomadas para mitigá-las e não para majorá-las. Não é porque os editais são universais para todos os alunos concluintes ou que concluíram o ensino médio, que não podem ter inseridos neles mecanismos de redução das desigualdades, dentre eles a fixação das datas das várias etapas do exame, de forma a minimamente nivelar o que a pandemia tratou de acentuar: a desigualdade como fato foi alargada pela pandemia. Caso contrário, o arbítrio transforma a igualdade em privilégio de alguns.

42. Esse é o ponto de conexão encontrado na instrução de peça 12 para adentrar na outra premissa: **a desigualdade de condições como fato notório**. De fato, como apontam os autores da representação, há evidente desinclusão digital, a qual passou a ser mitigada pela adoção de medidas de inclusão através das escolas públicas. Inclusão digital como quarta geração dos direitos fundamentais, como ensina Maria Teresa Cao e Simone Siliani (Nuove generazioni dei diritti La Rivista Testimonianze: Articoli n. 461)

43. Naquele exame prefacial alguns elementos conduziram a tal conclusão.

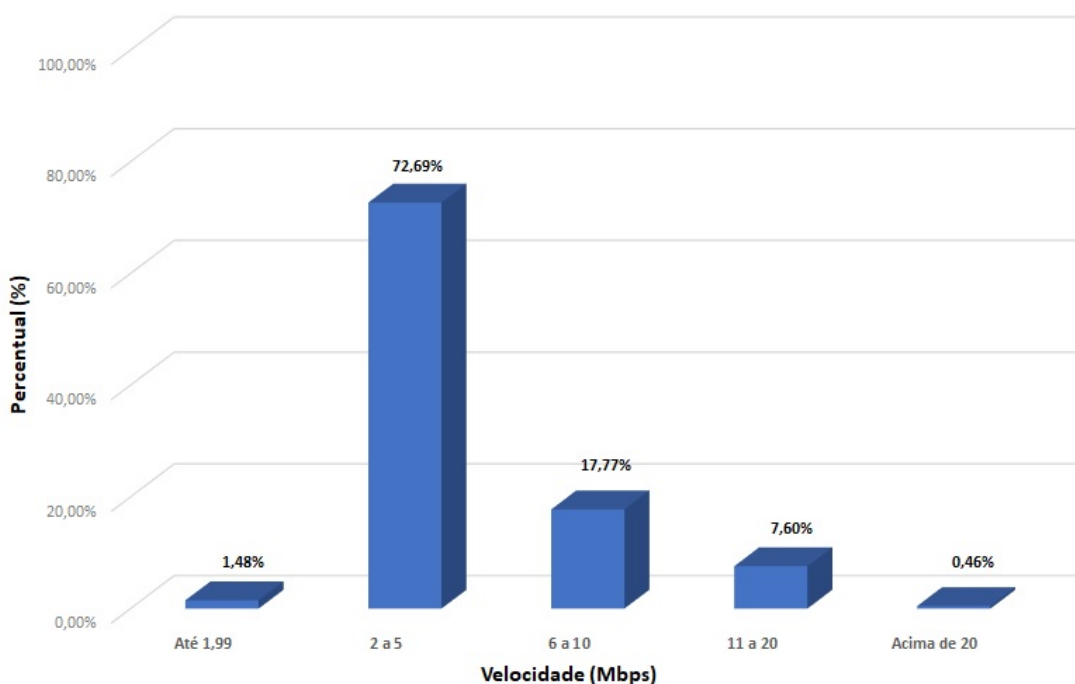
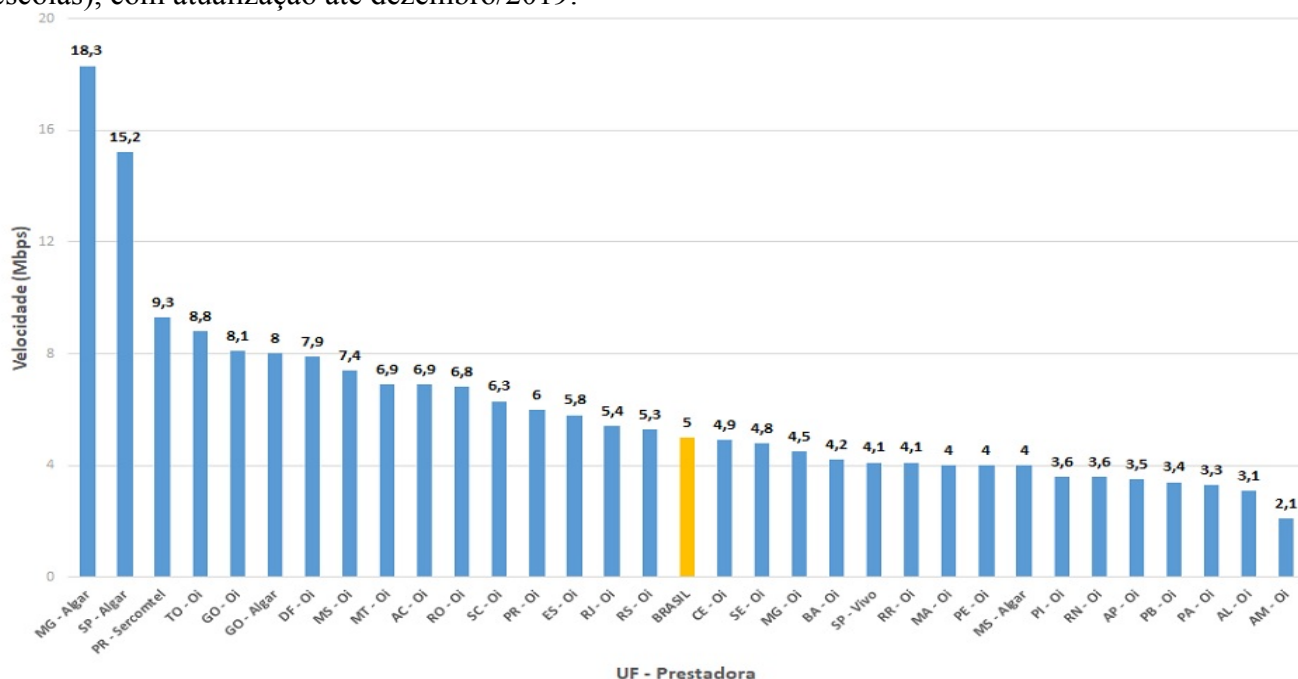
44. Segundo o Mapa de Inclusão Digital, publicado em 2012 (<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/20738/Texto-Principal-Mapa-da-Inclusao-Digital.pdf?sequence=3&isAllowed=y>) em termos de “computador com internet”, as melhores posições anteriores à 11ª são ocupadas por localidades das regiões sul, sudeste e centro-oeste, enquanto as piores estão no norte e nordeste. Enquanto Brasília e São Paulo têm respectivamente 58,69% e 48,22% de computadores ligados à internet, Piauí e Maranhão têm 12,87% e 10,98%, respectivamente. No âmbito dos municípios, existem ao menos 20 municípios com inimagináveis 0% a 1,67% de computador e internet no domicílio.

45. Em 2018 havia mais de 30% dos brasileiros sem acesso à internet (<https://tiinside.com.br/21/05/2018/mais-de-30-dos-brasileiros-ainda-nao-tem-acesso-a-internet/>). Fundada em dados do IBGE, a matéria revela que dos 209 milhões de brasileiros, 139 milhões são usuários da internet, o que representa acesso de 66% do total da população. O número revela o quadro de "exclusão digital" de 34% da população, segundo a pesquisa "Global Digital Report 2018", realizada pela Hootsuite e We are Social, em parceria com outras organizações internacionais de pesquisa, como GlobalWebIndex, GSMA Intelligence, Statista, Locowise e SimilarWeb. O estudo também ratifica a existência de mais de uma linha móvel por habitante – 113% da população, dado influenciado pela compra de dois chips por um mesmo usuário.

46. Em setembro de 2019, outra matéria veicula o que nos é perceptível a olhos vistos: Desigualdade digital separa campo da cidade. Acesso à internet cresce muito no país, mas sem romper diferença (<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/09/17/desigualdade-digital-separa-campo-da-cidade.ghtml>). Em que pese o acesso a internet ter aumentado significativamente entre 2008 e 2018, tanto no meio rural como nas áreas urbanas do Brasil, a desigualdade entre campo e cidade se ampliou. Ao fim de 2018, 44 em cada 100 domicílios rurais no país estavam conectados à web.

47. Segundo noticiado pela Agência Brasil/EBC (<https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2015-12/acesso-internet-chega-78-das-escolas-publicas-urbanas-e-22-das-rurais>), em 2015 a internet chegava em 78% das escolas públicas urbanas e a apenas 13% das rurais. Um dado relevante é a previsão legal de ao menos 2 Mbps de velocidade da banda larga no meio urbano. Enquanto isso, no meio rural, onde as escolas estão conectadas por satélite, a velocidade é de 1 Mbps. Qualquer usuário de internet sabe o quanto tal velocidade é diminuta, dificultando o acesso a mídias mais pesadas, tal como aulas telepresenciais ou mesmo gravadas. Com isso vem o popularizado “destrava” e aulas com descontinuidade e imagens distorcidas.

48. Para tentar mudar o cenário (a desigualdade como fato) foi erguido o Programa Banda Larga nas Escolas – PBLE. Segundo o Acórdão TCU 2.353/2018 – Plenário, seu objetivo é “conectar à internet por banda larga todas as escolas públicas urbanas do país. A instalação da infraestrutura de rede é feita por operadoras de telecomunicações, com garantia de gratuidade dos serviços de conexão à internet, para as escolas, até 2025”. Dado relevante, entretanto, extrai-se da Anatel acerca da velocidade desigual da internet (<https://www.anatel.gov.br/setorregulado/plano-banda-larga-nas-escolas>), com atualização até dezembro/2019:



49. Nas escolas rurais a tentativa de realização da inclusão digital se dá através do programa Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac) que oferece gratuitamente conexão à internet em banda larga - por via terrestre e satélite, com o objetivo de promover a inclusão digital em todo o território brasileiro, prioritariamente para comunidades em estado de vulnerabilidade social. Segundo o MCTIC (<https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/comunicacao/SETEL/gesac/gesac.html>) o programa conta com cerca de 11.000 Pontos de Presença em funcionamento, instalados em: Instituições públicas; Entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, por meio das quais seja possível promover ou ampliar o processo de inclusão digital; Instituições públicas de ensino, saúde, segurança e unidades de serviço público localizadas em áreas remotas, de fronteira ou de interesse estratégico. Em 2019 comemorou-se a marca de 1 milhão de alunos conectados, ainda que em velocidade de banda larga bastante reduzida (<https://www.i9treinamentos.com/programa-gesac-atinge-1-milhao-de-alunos-com-conexao-a-internet-em-banda-larga/>). De outra, havia previsão de o GESAC cobrir 10 mil escolas rurais até o final do ano de 2019 (<http://www.telebrasil.com.br/telebras-diz-que-gesac-vai-cobrir-10-mil-escolas-ate-final-do-ano/>). Tais dados demonstram: a) o avanço; b) o quanto temos que caminhar em direção à inclusão digital. Há evidente desigualdade entre as escolas privadas e públicas e uma desigualdade dentro da desigualdade, porquanto as escolas públicas urbanas têm melhores condições que as públicas rurais.

50. Destacou-se na instrução prefacial ser a questão da velocidade também verificável na telefonia móvel. Sabe-se bem da dificuldade de “sinal” em determinadas localidades do interior, bem como a brutal diferença de velocidade e qualidade entre os denominados 2G e 4G.

51. Por todos os elementos acima, entendeu-se fazer todo sentido o alegado pelos autores da representação, no sentido de que as escolas públicas são, ainda que com todos os problemas de velocidade de conexão de banda larga, um importante reduto para redução das desigualdades. Estando fechadas em razão da pandemia, agrava-se o problema, com maior acento no meio rural.

52. Anotou-se então outro problema: a ausência de sincronia nas medidas das escolas públicas e privadas para a continuidade das aulas, paralisadas já em março deste ano, diferenciando-se quanto ao dia de início. Enquanto as privadas providenciaram rapidamente aulas telepresenciais ou gravadas, tendo seus alunos maior acesso a internet e de qualidade, nas escolas públicas isso se dá de forma embrionária e experimental.

53. Exemplo disso é o Estado de São Paulo. Em que pese possuir dados melhores de computadores com acesso a internet e velocidade da banda larga (conforme acima demonstrado), enfrenta problemas na consecução das aulas via internet, iniciadas tão somente em 27/4/2020, tal como demonstra matéria acessível no <https://educacao.uol.com.br/noticias/2020/04/28/volta-as-aulas-em-sp-tem-dificuldades-com-app-e-reclamacoes-dos-pais.htm?cmpid=copiaecola>. Ali são narradas diversas dificuldades dentre as quais dificuldade de acessar o aplicativo, falta de orientação, diferença de conteúdo de aulas entre a TV e o aplicativo, instabilidade do APP. De outra, apenas o aplicativo, no entanto, permite verificar a frequência do estudante, contabilizando-a dentro das 800 horas letivas obrigatórias para o ano.

54. Alertou-se que tão somente em 28/4/2020 o Conselho Nacional da Educação – CNE aprovou diretrizes das escolas durante a pandemia. Entre elas, em cenário de incerteza de retomada das aulas **(cada município e cada estado podem estabelecer datas diferentes, o que cria um outro imbróglio)**, apresenta-se recomendações para que atividades não presenciais possam ser utilizadas como carga horária, de modo a não gerar reposições de aulas. Interessante notar a recomendação para que **“as avaliações nacionais e estaduais considerem as ações de reorganização dos calendários de cada sistema de ensino antes de realizar o estabelecimento dos novos cronogramas das avaliações em larga escala”**, de modo a assegurar “as mesmas oportunidades a todos que participam das

avaliações” (http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=89051:cne-aprova-diretrizes-para-escolas-durante-a-pandemia&catid=12).

55. Concluiu-se que, diante de tais disparidades, os próprios objetivos do ENEM estão em risco. Consoante o Decreto 9.432/2018, art. 2º, são objetivos do ENEM e de outras avaliações nacionais: diagnosticar as condições de oferta da educação básica; verificar a qualidade da educação básica; aferir as competências e as habilidades dos estudantes. E, segundo seu art. 7º, o Enem tem como objetivo aferir o domínio das competências e das habilidades esperadas ao final da educação básica. De outra banda, a Portaria MEC/GM 468/2017 estabelece em seu art. 2º que constitui objetivo primordial do ENEM aferir se aqueles que dele participam demonstram, ao final do ensino médio, individualmente, domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna e se detêm conhecimento das formas contemporâneas de linguagem. Ademais, os próprios Editais do ENEM 2020 estabelecem:

2. DOS OBJETIVOS

2.1 O Enem tem como principal finalidade a avaliação individual do desempenho do participante ao final do ensino médio, em cumprimento ao disposto no art. 206, inciso VII, e no art. 209, inciso II, ambos da Constituição Federal; no art. 9º, inciso VI, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; no art. 1º, incisos II, IV, V, VII e VIII, da Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997; e na Portaria MEC nº 468, de 2017.

56. Nesse contexto, a aplicação do exame sem as devidas adequações pode gerar desperdício de gastos públicos, ferindo os princípios da economicidade, da eficiência e da eficácia.

57. A pandemia causada pelo coronavírus inaugurou um profundo quadro de incertezas. Sabe-se que as escolas estão fechadas por todo o país. Entretanto, não se sabe quando regressarão, se o regresso será uniforme ou cada município e estado estabelecerá de forma diversa (o que parece ser o que acontecerá), como cada escola irá repor as aulas, quantos alunos estão sem qualquer aula e quantos têm acesso a aulas telepresenciais. Muito menos se mediu o impacto disso no incremento das desigualdades na educação.

58. Rememorou-se doutrina acerca do tema. Em cenário de incerteza elevada nasceu o princípio da precaução (o *Vorsorgeprinzip* teve origem na Alemanha, nos anos 1970), aplicável a vários ramos do direito, tendo como mote a forte repercussão de questão sanitárias e de saúde nos demais sistemas (economia, educação, ecologia, etc.). Como dito pela Corte de Justiça da Europa e pelo Tribunal de 1ª instância europeu, a impossibilidade de fazer uma avaliação científica completa dos riscos não impede a autoridade pública de tomar medidas preventivas e indispensáveis para impedir os riscos considerados inaceitáveis para a sociedade (T-13/99, *Pfizer*; C-192-1, *Commission v. Danemark*). Para François Ewald (*Philosophie Politique Du Principe de Précaution*. In *Le Principe de Précaution*. 2ª Ed. Paris: Puf, 2008) o risco é experimentado como uma relação social assimétrica: “nós não somos iguais diante dos riscos” (p. 38). Essa assimetria produz uma demanda de precaução, uma demanda de respeito à dignidade de cada um. Neste sentido, deixa de ser uma tutela para ser uma garantia fundamental. Por sua vez, Christian Gollier ensina que o princípio da precaução orienta a busca de uma estratégia prudente, fundada no conceito de “valor da opção”: quanto mais irreversível for o risco, maior será a necessidade de obstá-lo.

59. Nesse cenário, até mesmo os dados são de difícil (mas não impossível) análise. Por exemplo, quando o INEP alega o aumento do número de pedidos de isenção em relação ao ENEM de 2019, dele não se pode fazer uso para dizer da ausência de dificuldade de acesso aos sistemas por parte dos estudantes mais pobres, de escolas públicas, com maior incidência no meio rural. Ao contrário, é

muito provável, ao menos neste exame prefacial, que o aumento se dê pela grave crise econômica decorrente da pandemia, com desemprego e perdas expressivas de renda.

60. Pelo exposto, constatou-se a presença do **fumus boni iuris**, notadamente porque, diante da situação de paralisia e incerteza causada pela pandemia, com profundos reflexos na educação e no próprio ENEM, de modo a colocar em risco os princípios, diretrizes e objetivos do exame nacional, afrontando o que disposto nos artigos 2º e 7º do Decreto 9.432/2018, no art. 2º da Portaria MEC/GM 468/2017 e no item 2.1 dos Editais do ENEM 33 e 34/2020, com aprofundamento das desigualdades na educação, contrariando os artigos 206 e 207 da Constituição Federal.

61. Já o **periculum in mora** estava no fato de o cronograma posto nos Editais ENEM 33 e 34/2020 ter data relevante já expiradas (justificativa de ausência e solicitação de isenção da taxa de inscrição), sendo de todo pertinente, ao nosso sentir, a expedição de cautelar ao menos para sustar seus efeitos. Com isso o próprio prazo dos recursos quanto a estas duas ações ficaria suspenso. Também revela o perigo da demora o período de inscrição que se aproxima, porque a distorção social causada na pandemia pode aumentar a evasão, a desistência e, com a grave crise de renda dos brasileiros, inviabilizar o próprio pagamento da taxa de inscrição.

61.1. Dada a dimensão daquela instrução, rememorou-se o cronograma do ENEM 2020:

- a) 6 a 17/04/2020, para justificativa de ausência no Enem 2019 e solicitação de isenção da taxa de inscrição no Enem 2020;
- b) 27/04/2020 a 1º/05/2020, para recurso de eventual indeferimento;
- c) 11 a 22/05/2020, para inscrição no Enem 2020;
- d) 11 a 28/5/2020, para pagamento da taxa de inscrição;
- e) 1º e 08/11/2020 e 22 e 29/11/2020, para aplicação das provas impressas e digitais, respectivamente.

61.2. Quanto as datas de aplicação das provas, além das distorções narradas acima, a desaguar do aprofundamento das desigualdades, é certo que muitos preparativos são iniciados para que se realize o prazo previsto. O próprio INEP (peça 8, p. 2) enumera os preparativos:

4.1.6.1. O primeiro passo para a realização de uma avaliação do porte do Enem é elaboração de planejamento detalhado das atividades a serem executadas bem como os custos inerentes à sua execução. Para isso o Inep planeja e executa uma série de atividades, a destacar:

- planejamento operacional e financeiro;
- elaboração e revisão de itens de prova;
- montagem e diagramação das provas;
- impressão;
- agrupamento das provas em envelopes, malotes e contêineres;
- armazenamento;
- distribuição de provas e material administrativo;
- articulação com operadores de segurança pública e Ministério da Defesa para garantia de sigilo e segurança;
- seleção e capacitação de colaboradores;

- logística reversa de retorno de folhas de respostas e folhas definitivas de redação;
- processamento;
- correção;
- divulgação de resultados;
- tratamento das bases de resultados para carga em banco de dados do MEC para viabilidade do Prouni, FIES, Sisu e Sisutec.
- Estipuladas as atividades, seus custos são inseridos na programação orçamentária do órgão estando estes relacionados na Lei Orçamentária Anual – LOA e alinhados com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e com o Plano Plurianual – PPA.

61.3. O perigo de desperdício de recursos públicos, com ofensa aos princípios da economicidade, da eficiência e da eficácia é extremamente elevado. Por exemplo, após a impressão e agrupamento das provas em envelopes, malotes e contêineres, vem o armazenamento. Havendo a alteração das datas da aplicação das provas, certamente as despesas decorrentes do armazenamento e aluguel de contêineres serão incrementadas.

62. De outra parte, verificou-se que a suspensão do cronograma dos Editais ENEM 33 e 34/2020 não caracterizaria o **periculum in mora reverso**, isso porque não haveria paralisação total das medidas administrativas para sua realização, ficando pendente apenas a revisão de datas, de modo a ser bem planejada, tendo como pano de fundo os efeitos da pandemia. Não se tratava de não realizar o ENEM, mas apenas de quando será realizado. Assim, eventual suspensão cautelar do certame não acarretará em violação dos direitos dos envolvidos, mais ainda porque não há direito subjetivo a desigualdade de chances.

63. Submetida ao Exmo. Sr. Relator a posição uníssona desta Secretaria, este resolveu, por prudência, apreciar a cautelar tão somente após a oitiva prévia do INEP. Da referida decisão interlocutória (peça 15) destaca-se:

9.Com exceção do exame relativo ao **periculum in mora reverso**, acolho e incorporo às minhas razões de decidir os fundamentos da minuciosa instrução empreendida pela unidade técnica, sem prejuízo de tecer as considerações que seguem.

10.A instrução da unidade técnica destacou inicialmente a superveniência das seguintes dos seguintes atos e informações pelo Inep:

(a) publicação do Edital 34, em 20/04/2020, alterando o cronograma de aplicação das provas para 22 e 29/11/2020;

(b) já o ENEM impresso, apesar de republicado através do Edital 33, de 20/04/2020, não apresenta qualquer alteração de cronograma, inclusive a data de aplicação das provas.

11.A SecexEducação destacou ainda a seguinte notícia publicada no sítio do INEP [sobre a isenção da taxa de inscrição]:

[...]

12.Conforme bem destacado pela instrução da SecexEducação, os editais vigentes não inseriram tal previsão e, ao contrário, dão a entender que a gratuidade depende de solicitação formal. Assim permanecem as condições alegadas pelos autores da representação, uma vez que as alterações que as mitigariam ou ainda não se realizaram (são intenções declaradas, mas não formalizadas) ou modificaram diminutamente as datas de realização das provas tão somente do Enem digital, passando de 1º a 8/11/2020 para 22 e 29/11/2020.

13.A unidade instrutiva destaca ainda que “*não encontramos em pesquisas na internet, inclusive no sítio oficial do Inep, justificativas para a definição da nova data, bem como para a não alteração do Enem impresso*”.

14. Endosso, assim, o parecer da unidade técnica no sentido da presença do **fumus boni iuris**,

“notadamente porque, diante da situação de paralisia e incerteza causada pela pandemia, com profundos reflexos na educação e no próprio Enem, de modo a colocar em risco os princípios, diretrizes e objetivos do exame nacional, afrontando o que disposto nos artigos 2º e 7º do Decreto 9.432/2018, no art. 2º da Portaria MEC/GM 468/2017 e no item 2.1 dos Editais do ENEM 33 e 34/2020, com aprofundamento das desigualdades na educação, contrariando os artigos 206 e 207 da Constituição Federal” (peça 12).

15. Presente também o **periculum in mora**, uma vez que o cronograma posto nos Editais Enem 33 e 34/2020 tem datas relevante já expiradas (justificativa de ausência e solicitação de isenção da taxa de inscrição).

16. No tocante ao exame do **periculum in mora** reverso, dissinto, com as vênias de estilo, do exame empreendido pela SecexEducação. Embora sejam pertinentes os argumentos trazidos pela unidade técnica, por questão de prudência, entendo que esse quesito poderá ser melhor avaliado após oitiva prévia do Inep, após o qual, com as informações adicionais a serem apresentadas pelos gestores, este Tribunal poderá decidir sobre a adoção, ou não, da medida cautelar requestada pelos representantes.

17. Ante todo o exposto, **decido**:

a) com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, **conhecer** da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal;

b) com fundamento no art. 276, § 2º do RITCU, realizar a **oitiva** prévia do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, para, **no prazo de cinco dias úteis**, manifestar-se sobre a fixação dos cronogramas postos no Edital Enem Digital 34, de 20 de abril de 2020, e no Edital Enem Impresso 33, de 20 de abril de 2020, uma vez que, diante da situação de paralisia e incerteza causada pela pandemia do Coronavírus, com profundos reflexos na educação e no próprio Enem, estão em risco os princípios, diretrizes e objetivos do exame nacional, com possível afronta ao disposto nos artigos 2º e 7º do Decreto 9.432/2018, no art. 2º da Portaria MEC/GM 468/2017 e no item 2.1 dos Editais do Enem 33 e 34/2020, com aprofundamento das desigualdades na educação, contrariando os artigos 206 e 207 da Constituição Federal, alertando-o quanto à possibilidade de o Tribunal vir a, em caso de revelia, dar seguimento ao processo, bem como, caso não acolhida a manifestação, suspender cautelarmente o cronograma, anular em definitivo os editais referenciados, glosar despesas e adotar outras medidas legais cabíveis, dentre elas as de cunho sancionatório;

c) realizar **diligência**, com fundamento no art. 157 do RITCU, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, para, no prazo de até 15 (quinze) dias, a contar da ciência, apresente a este Tribunal estudos de impacto orçamentário, logístico ou de qualquer outra natureza, documentos com diagnósticos e planejamentos de crise, estudos técnicos sobre a construção do calendário e outros relacionados ao impacto da pandemia no ensino médio, notadamente seus reflexos no cronograma do Enem, a fim de preservar os princípios, diretrizes e objetivos do Enem previstos na Constituição, nas leis, em decretos e em portarias mencionados na instrução da SecexEducação (peça 12), bem como informe sobre eventual concretização da intenção de promover a isenção de ofício das taxas de inscrição no exame;

d) **encaminhar** cópia do presente despacho, da instrução da unidade técnica (peça 12) e das demais peças constantes do presente processo ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, a fim de subsidiar as manifestações ora requeridas.

64. Foi promovida a oitiva prévia e a diligência, conforme demonstra a peça 19, destacando-se que, para a perfeita compreensão da matéria, foram encaminhadas e referenciadas a instrução de peça 12 e a decisão do Relator de peça 15.

65. Os autores da representação atravessaram petição (peça 20). Segundo eles, presentes todos os documentos produzidos pelo INEP em ações judiciais, onde figura como demandado, a oitiva prévia seria como que uma “tautologia” (reprodução do quanto já alegado nas ações judiciais). Reiteraram o

problema dos prazos do cronograma, com destaque para o término do período de inscrição (em 22/5/2020). Requereram, ao final, a reconsideração da decisão de 4/5/2020 para que se determine a suspensão cautelar dos editais.

66. Em nova petição (peça 47), referindo-se à resposta do INEP à oitiva prévia e à diligência promovidas por este TCU, os representantes averbaram que a mesma seria mera repetição do que alegado nas ações judiciais e antecipado nos documentos que instruíram a inicial da representação, pela que postularam a conclusão dos autos e o deferimento da cautelar. Na peça 51, os representantes voltam a reafirmar as mesmas postulações, ressaltando o caráter protelatório das seguidas juntadas de peças pelo INEP.

67. Por sua vez o INEP produziu (ou majoritariamente reproduziu) suas razões para defender a manutenção dos cronogramas. O que fez em resposta inserta à peça 21, a qual foi instruída por diversos anexos nela referenciados (peças 22-46, 48-50 e 54-59).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

68. Esta Secretaria apontou o cumprimento dos requisitos normativos, opinando pelo conhecimento da presente Representação na instrução de peça 12.

69. O Exmo. Sr. Relator, Ministro Augusto Nardes, conheceu da representação, consoante despacho de peça 15.

EXAME SUMÁRIO

70. Esta Secretaria, conforme instrução de peça 12, realizou o exame sumário de que trata o art. 106 da Resolução – TCU 259/2014, com a IN – TCU – 63/2010 e art. 15 e seguintes da Portaria Segecex 12/2016, verificando a presença de risco, materialidade e relevância, a justificar a pronta atuação deste nosso Tribunal.

71. Tendo em vista que o Exmo. Sr. Ministro Relator conheceu da representação (peça 15), o referido exame foi acatado. Pelo que não se faz necessária sua reprodução.

ARGUMENTOS POSTOS PELO INEP NA RESPOSTA À OITIVA DESTE TRIBUNAL

72. A resposta do INEP encontra-se à peça 21, a qual condensa tudo o que se entendeu de relevante daquilo produzido pelos setores técnicos do INEP e do Ministério da Educação (peças 22-46, 48-50 e 54-59, que dela figuram como elementos comprobatório do que alegado).

73. Dito isso, são esses os argumentos centrais do INEP (peça 21):

73.1. Acerca da possível inexistência do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, e da suposta existência do **periculum in mora reverso** (peça 1, p. 2) alega que:

a) tanto o INEP quanto o MEC já sinalizaram quanto à possibilidade de alteração das datas de aplicação das provas à medida que o cenário se demonstrar mais definido, pois, no momento atual, é prematuro pregar, de forma inflexível, uma data certa;

b) ante a situação de incerteza existente no momento, não é possível, ainda, decidir a melhor data para aplicação das provas, o que poderia ensejar a remarcação de datas por seguidas vezes, o que é não razoável e acarreta um cenário de insegurança jurídica aos participantes do Enem muito grande;

c) a questão central portanto, é a necessidade de se iniciar os atos preparatórios à realização do ENEM, sob pena do mesmo não se realizar e não poder ser utilizado para o ingresso na

universidade em 2021, tendo sido apenas estabelecido um cronograma para que desde já se possa colocar em curso o longo caminho a ser percorrido até a data da efetiva aplicação das provas e disponibilização do resultado.

73.2. Quanto aos motivos que ensejaram a tomada de decisão pela edição dos Editais 25, 27, 33 e 34 de 2020, argumenta que:

a) mesmo o índice de solicitação de isenção e de justificativa terem sido altos, o INEP, a fim de que nenhum participante ficasse prejudicado decidiu administrativamente que todos aqueles que tem direito à isenção nos termos do Edital terão seu pedido concedido de ofício no momento da inscrição, no período de 11 a 22 de maio de 2020;

b) já que as provas do Enem digital estavam previstas para o mês de outubro, optou-se por postergar tal data para 22 e 29 de novembro, a fim de se afastar um pouco mais sua realização do período do contágio, sinalizando que o MEC e o INEP não se furtarão de, se for preciso, alterar novamente as datas das provas, tão logo o cenário fique mais definido;

c) tendo em conta a dimensão do Enem, a aplicação do exame requer um planejamento detalhado por parte da Administração e a prática de uma série de atos que se inserem dentro de um procedimento extremamente complexo, que finaliza com a divulgação do resultado, em janeiro do ano seguinte à edição do exame. A etapa mais complexa desse processo seria o ajuste das bases de dados transacionadas entre os diferentes órgãos e entes privados envolvidos na operação logística do Exame. Cada um desses parceiros possui os seus sistemas de dados estruturados de uma forma que melhor lhe atenda, fazer estas diferentes estruturas de bancos de dados convergirem entre si não seria uma tarefa fácil;

d) o Enem demanda o envolvimento de pelo menos cinco grandes atores nas grandes transferências de massas de dados que são: o próprio Inep; o consórcio ou empresa aplicadora; uma gráfica de impressão segura; a empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; e os operadores de segurança pública, os quais são geradores e consumidores de grandes massas de dados indispensáveis para a realização de suas atividades;

e) a cadeia de informação é iniciada pelo Instituto com a transferência de bases de municípios de aplicação e dados de inscrições para o Consórcio Aplicador, que, por sua vez remete as bases para gráfica e empresa de logística no tocante à produção, empacotamento e encaminhamento dos materiais. Os operadores de segurança públicas são demandados para realizarem a segurança de deslocamento e também dos locais de aplicação devolvendo a informação do efetivo e demais recursos que serão alocados para garantia da segurança demandada;

f) as alterações no cronograma afetam consideravelmente as três etapas da logística de aplicação (pré-aplicação, aplicação e pós aplicação) do Enem, e não poderão ser implementadas sem o comprometimento do prazo final de divulgação dos resultados, atualmente terceira semana de janeiro, que precede o início do Sistema de Seleção Unificado – SiSu, Prouni e FIES;

g) quanto aos procedimentos de checagem do ambiente gráfico, destaca que as estruturas de dados são norteadoras das validações dentro do ambiente gráfico: (i) "ensalamento", é um banco de dados resultante da designação da sala e local de realização para cada participante do exame; (ii) síntese de quais provas devem ser inseridas em cada saco de prova e sua sala de destino; (iii) direcionamento de cada um dos pacotes de provas às salas de destino. Nesse sentido, os materiais são enviados para impressão seguindo ordem pré-estabelecida nesses arquivos, sendo submetidos a mecanismos de controle para conferência de que os pacotes estão sendo montados atendendo aos pré-requisitos estabelecidos nessas massas de dados e tendo seu endereçamento atribuído de forma correta.

É que, caso um pacote de provas ou material administrativo seja lido fora da ordem pré-estabelecida, o sistema de gestão emite um alerta e esse material é enviado para reprocessamento sendo todos os pacotes daquela coordenação de prova específica recolhidos e reprocessados;

h) acerca da importância da fixação do período de inscrição, destaca que sem a informação do universo de participantes que irão realizar o Enem, não há como se avançar nas etapas seguintes, uma vez que somente com a individualização do participante é possível proceder ao “ensalamento” do aluno (etapa em que a empresa contratada para a aplicação do Exame determina em qual sala o aluno realizará sua prova), quando, então, apenas após essa atividade a prova poderá ir para a gráfica para impressão, que levaria em torno de 45 dias, sendo que a prova é identificada, constando nela as informações do participante como sua identificação, inclusive com sua foto, bem como a localização da realização da prova pelo participante;

i) acerca dos processos para operacionalização da pós aplicação do ENEM, nos últimos 4 anos a divulgação dos resultados do Enem aos participantes ocorreu na terceira semana de janeiro, entre os dias 17 e 18 do respectivo mês. A análise da execução do cronograma evidenciaria que este é o menor prazo para conclusão do projeto, no atual formato. A partir dessa premissa, o Consórcio Aplicador do Exame deve contar com espaços dotados de toda a infraestrutura necessária à realização das atividades da operação reversa, como, por exemplo, facilidades para carga e descarga de material, posições de armazenagem, áreas segregadas para processamento dos instrumentos, área segregada para digitalização dos instrumentos, laboratórios de informática e área exclusiva para sala dos servidores e guarda das cópias de segurança do material processado, além de infraestrutura de segurança com monitoramento eletrônico e sensores de movimento, assim como equipe qualificada e treinada para a realização de triagem, manipulação e conferência de grandes volumes de material;

j) o procedimento necessário para a realização do exame envolve um encadeamento de atos interligados, que devem ser praticados na forma previamente estabelecida pelo Inep. Qualquer modificação no cronograma afeta o procedimento como um todo e implica na postergação do resultado do exame, com impacto na política pública;

k) o INEP, para fins de definição das datas do Enem, levaria em consideração diversos aspectos: (i) a complexidade do procedimento necessário para a realização do exame; (ii) o calendário acadêmico das escolas; (iii) o calendário acadêmico das instituições de ensino superior; (iv) as políticas públicas que utilizam o resultado do exame para acesso ao ensino superior;

l) o INEP, segundo reafirma, quando do período de inscrição, irá adotar de ofício medidas administrativas que assegurem a isenção daqueles estudantes que eventualmente forem prejudicados. Ou seja, nada obstante o esgotamento do prazo de requerimento de isenção, o INEP, de ofício, na fase de inscrição do candidato no ENEM (11 a 22 de maio de 2020), procederá a um exame de capacidade econômica de cada candidato, concedendo a isenção do pagamento da taxa de inscrição. Tal diretriz administrativa beneficiaria ainda mais os candidatos do que a eventual prorrogação do prazo para requerimento da isenção. Diretriz formalizada por meio dos Editais nºs 33 - ENEM 2020 IMPRESSO e 34 - ENEM 2020 DIGITAL, de 22/4/2020, em seus itens 17.12 e 17.13 (ENEM Impresso) e 17.3 e 17.4 (ENEM Digital);

m) o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM tem como objetivo aferir o domínio das competências e das habilidades esperadas ao final da educação básica (art. 7º, caput, Decreto n.º 9.432, de 29 de junho de 2018);

n) compete ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, com a supervisão do Ministério da Educação, a organização e a realização do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, a exigir cautela dos demais Poderes quanto à possibilidade de interferência

no poder discricionário do INEP, embasando tal assertiva na lição de Gustavo Binenbojm, ao tratar do controle judicial da discricionariedade administrativa;

o) para além da importância da manutenção da autonomia e competência do INEP para a definição do cronograma do ENEM, não se poderia perder de vista que referido Exame é utilizado nos principais programas do Ministério da Educação, com o necessário escalonamento das respectivas datas. Exemplificativamente, relembra os principais dados dos programas relacionados ao ENEM de 2019, que refletiram nos programas educacionais de 2020:

I - **Sisu** - Sistema de Seleção Unificado, visa selecionar alunos para instituições públicas (Universidades Federais e Estaduais)

Números: 237.128 vagas em 128 instituições de 26 estados do Brasil

No período de inscrição de 21 a 26/01/2020, o total de inscritos até 24/01/2020 correspondeu a 1,6 milhão de alunos.

Média de inscritos nos últimos 5 processos seletivos: 2,4 milhões de Estudantes

II – **Prouni** – Programa Universidade para Todos, visa ofertar bolsas de estudos integrais e parciais (50%) em Instituições Particulares de Ensino Superior

Requisitos:

- Estudantes que tenham cursado todo o ensino médio na rede pública, ou na rede particular na condição de bolsista integral da própria escola.

- Estudantes com deficiência.

- Professores da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica, integrantes de quadro de pessoal permanente de instituição pública. Nesse caso, não é necessário comprovar renda.

Para concorrer às bolsas integrais, o estudante deve comprovar renda familiar bruta mensal, por pessoa, de até um salário mínimo e meio.

Para as bolsas parciais (50%), a renda familiar bruta mensal deve ser de até três salários mínimos por pessoa.

Somente poderá se inscrever no Prouni o estudante brasileiro que não possua diploma de curso superior, que tenha participado do Enem mais recente e obtido, no mínimo, 450 pontos de média das notas.

Além disso, o estudante não pode ter tirado zero na redação.

Período de Inscrição de 28 a 31/01/2020

Números: 249.701 bolsas ofertadas em 1.474 instituições de educação superior Inscritos: 1º Semestre de 2019 – 946.979 candidatos

III – **FIES** – Fundo de Financiamento Estudantil, visa financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitas na forma da Lei 10.260/2001. Podem recorrer ao financiamento os estudantes matriculados em cursos superiores que tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

Requisitos: tenha participado do Enem a partir da edição de 2010 e obtido, no mínimo, 450 pontos de média das notas. Além disso, o estudante não pode ter tirado zero na redação.

Período de Inscrição de 05 a 12/02/2020

Números: 70.000 financiamentos em 1.461 instituições de educação superior

Inscritos: Média nos últimos quatros anos de 575.000 estudantes

p) isso demonstraria a grande responsabilidade que cerca os gestores na consecução de tão importante política pública como o Enem, sendo que a busca pela sua realização, mesmo nesse momento de crise é algo extremamente desafiador, sendo que, caso não fossem adotadas as medidas cabíveis para sua realização poderiam ser alvo de eventual responsabilização por omissão, ante os danos severos causados a milhares de participantes, sendo que a maioria, em torno de 60% (sessenta por cento), conforme dados do Enem de 2019, inclusive, já concluíram o ensino médio e estão tentando ingressar nas universidades pelo Enem pela segunda ou terceira vez;

q) a respeito das medidas tomadas em função dos impactos da COVID-19 no calendário das escolas e os reflexos disso no calendário do Enem, bem como nos calendários das Instituições de Ensino Superior, tanto de 2020 como do próximo ano, qualquer decisão que afete os procedimentos referentes à realização das provas do Enem 2020, em especial quanto à postergação da data de sua realização para data futura, resultará em graves danos às instituições, uma vez que é grande o número de instituições públicas e privadas que projetam seus calendários acadêmicos em consonância com o cronograma dos processos seletivos do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), Programa Universidade para Todos (Prouni) e Fundo de Financiamento Estudantil (Fies/P-Fies). Qualquer atraso no calendário de realização das provas do Enem 2020 terá reflexos na divulgação dos resultados, com reflexos negativos em todo os cronogramas dos processos seletivos geridos pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, inclusive, a depender do atraso, com a impossibilidade de se ofertar vagas no primeiro semestre de 2021, visto que poderão ficar em discordância dos calendários acadêmicos das instituições;

r) relembra decisão do STJ na SLS 2656-SP, tomada em caso a envolver o fato de que os estudantes possam ter sido prejudicados, seja porque os que reclamaram das notas não tiveram seus pleitos respondidos, seja porque a revisão das provas pode ter impactado a valoração das questões de acordo com a teoria da resposta ao item (TRI). Suspendendo a tutela cautelar antecedente (Processo n. 5001113- 14.2020.4.03.6100), que vetou a divulgação dos resultados do SISU e, por conseguinte, suspendeu seu normal e regular prosseguimento;

s) em síntese, seria preciso compreender a relação existente entre as diferentes atividades da operação logística do Exame e os impactos que mudanças no escopo dessa cadeia logística possam exercer sobre o projeto de forma geral, especificamente sobre o prazo total para sua execução. Dessa forma, qualquer alteração na cadeia logística de operacionalização do Enem afeta diretamente a política de acesso ao ensino superior brasileiro. Como no cenário atual não há clareza sobre o prazo necessário para recomposição do calendário acadêmico, qualquer proposta de cronograma diferente daquele estabelecida no Edital do Exame, deve ser precedida de estudos técnicos, que demonstrem os impactos na divulgação dos resultados. No limite, a alteração do cronograma pode, segundo o Instituto, inviabilizar a realização do Enem em 2020 e sua utilização para ingresso nas universidades e faculdades pelos programas governamentais.

73.3. No que tange às medidas adotadas pelo MEC e pelo INEP para reduzir os impactos da pandemia no ensino, aduz que:

a) a Medida Provisória nº 934, de 01 de abril de 2020, flexibilizou a quantidade mínima de dias letivos, estabelecendo que as instituições de ensino da educação básica estão dispensadas de observar a quantidade mínima de dias de efetivo trabalho escolar, desde que observada a carga horária mínima anual;

b) as instituições de ensino da educação básica, seja da rede de ensino público ou privada, irão enviar os esforços necessários a fim de cumprir a carga horária mínima anual aos seus alunos, evitando qualquer prejuízo decorrente da pandemia, inclusive aos alunos mais necessitados. Ressalta que, de acordo com a Unesco, a maioria dos governos ao redor do mundo fechou temporariamente instituições educacionais na tentativa de conter a propagação da pandemia do COVID-19. Em todos os casos, os encerramentos colocam desafios sem precedentes aos governos, para garantir a continuidade da aprendizagem, e aos professores, alunos, cuidadores e pais. Observando o caso da China, o INEP destaca que o seu difícil vestibular, 'gaokao', que é similar ao Enem, foi adiado em apenas um mês, e isso porque deveria ser realizado em junho, sendo adiado para a primeira semana de julho, por causa da pandemia do COVID-19;

c) não haveria prejuízo aos estudantes de baixa renda, direta e especificamente relacionado à Pandemia, que possa justificar o adiamento do Enem, visto que a falta de aulas presenciais atingirá a todos igualmente. A manutenção da realização, neste ano, do Enem significa um grande esforço do Inep para que os estudantes tenham garantida a oportunidade de prestar um Exame com o mesmo nível de qualidade de todos os anos anteriores;

d) sobre calendários escolares, é admitido o planejamento das atividades letivas em períodos que independem do ano civil, recomendado, sempre que possível, o atendimento das conveniências de ordem climática, econômica ou outras que justifiquem a medida, sem redução da carga de 800 horas anuais. Este dispositivo, segundo assevera, deverá beneficiar, de modo especial, o ensino ministrado na zona rural. Após relembrar que as atividades escolares se realizam na tradicional sala de aula, do mesmo modo se efetivariam em outros locais adequados a trabalhos teóricos e práticos, a leituras, pesquisas ou atividades em grupo. Assim, não são apenas os limites da sala de aula propriamente dita é que caracterizam com exclusividade a atividade escolar de que fala a lei. Esta se caracterizaria por toda e qualquer programação incluída na proposta pedagógica da instituição, com frequência exigível e efetiva orientação por professores habilitados;

e) o Ministério da Educação tem desenvolvido ações voltadas ao enfrentamento da pandemia, sendo que algumas delas buscam atender às necessidades dos estudantes durante a pandemia:

(I) criação do Comitê Operativo de Emergência- COE em 11/3/2020, cujo objetivo é estabelecer o diálogo, reunir as demandas e buscar soluções para mitigar os impactos da pandemia do coronavírus;

(II) aprovação da MP 934, de 1º/4/2020, que estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública;

(III) incremento do Ambiente Virtual de Aprendizagem - AVAMEC, que faz parte do programa Educação Conectada, tendo como um dos objetivos fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica, por meio da oferta de cursos, recursos educacionais e pedagógicos, planos de aula, sequências didáticas entre outros. A média de busca tem aumentado e, até o dia 15/04/2020, a plataforma já apresenta mais de 1.500.000 de acessos, um acréscimo de mais de 700% em relação à média mensal histórica.

Atualmente, a plataforma possui mais de 312.000 usuários cadastrados, sendo que cerca de 140.000 se inscreveram em algum curso nesse mês de abril;

(IV) apoio a instituições federais de ensino na produção de materiais educativos e capacitação de profissionais, ao serviço de aconselhamento e/ou apoio psicológico e ao assessoramento às Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde;

(V) disponibilização de cursos on-line para alfabetizadores, professores, coordenadores pedagógicos, diretores escolares e assistentes de alfabetização, além de pais, podem realizar, gratuitamente, o curso disponível em alfabetizacao.mec.gov.br. O curso faz parte do Programa Tempo de Aprender, baseado em evidências científicas;

(VI) EaD para educação básica conjuntamente com estados e municípios. O MEC **ainda estuda como** flexibilizar o ensino no momento em que a maioria das escolas está sem aulas, o que inclui ainda a carga horária máxima de ensino a distância que as escolas públicas poderão utilizar;

(VII) flexibilização do EaD para sistema federal de ensino, substituindo aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus – COVID-19;

(VIII) mais tecnologia para EaD em universidades e institutos federais, onde mais de 123 mil alunos e professores poderão ser beneficiados com a disponibilização de recursos tecnológicos por parte do MEC, 50% a mais do que os 82 mil que já tinham o serviço;

IX) em 2020, serão abertas 31,7 mil vagas em cursos de educação profissional e tecnológica na modalidade EaD. A medida é parte do programa Novos Caminhos;

(X) antecipação do Dinheiro Direto na Escola, em que o MEC realizou o repasse de R\$ 671.698.352,36 para 75.011 escolas públicas.

73.4. Das medidas acima, destaca a criação do Comitê Operativo de Emergência – COE, destinado a análise e discussões sobre o impacto da pandemia da COVID-19 nas estruturas de ensino e nos cronogramas educacionais, destacando que:

a) compõem o grupo: Ministério da Educação (MEC); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Conif); e Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes);

b) quanto ao detalhamento das atividades relacionadas ao COE, instituído pela Portaria 329, de 11/3/2020, com destaque para as tratativas empreendidas a respeito do cronograma do Enem 2020, realça algumas reuniões, sendo que na realizada no dia 4 de abril, a partir da indagação do representante do Conif, o presidente do INEP, Alexandre Lopes, esclareceu que o cronograma da prova do Enem será mantido mas, caso haja necessidade, em função do cenário atual, poderá sofrer adaptações;

c) além da criação do COE, evidencia ter sido aberta Consulta Pública pelo Conselho Nacional de Educação sobre o Parecer que trata da Reorganização dos Calendários Escolares e a realização de atividades pedagógicas não presenciais durante o período de Pandemia da COVID-19.

Discute-se a reorganização do calendário escolar e a possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual. Também, foi criado o acompanhamento dos impactos da Covid-19 no calendário das escolas, com intuito de manter um permanente e atualizado repositório de boas práticas, sendo disponibilizado formulário em que as ações de mitigação aos impactos educacionais do Coronavírus, desenvolvidas nas escolas e na redes de ensino estaduais e municipais, poderão ser informadas e descritas. Somado a tudo isso, foi desenvolvido pela Sesu em parceria com a rede Data Science BR, rede de pesquisa em Ciência de Dados formada por pesquisadores da Universidade Federal do Oeste da Bahia, UFOB, Universidade Federal do Cariri, UFCA, Universidade Federal do Oeste do Pará, UFOPA e Universidade Federal de Viçosa, UFV, um painel de informações em relação às atividades das instituições com data de início e fim das suspensões de aulas e/ou áreas administrativas das Universidades Federais. O acompanhamento do calendário das Universidades Federais, com repercussão no calendário acadêmico do próximo ano, é uma das principais variáveis que precisa ser levada em conta quando da fixação da data das provas do Enem e entrega de seus resultados;

d) reafirma que o INEP e o MEC estão sensíveis à situação da pandemia e aos seus reflexos no calendário acadêmico. Caso seja necessário, poderão vir a alterar a data de aplicação do Enem, designando uma nova data que compatibilize a realização do exame e o acesso ao ensino superior, inclusive mediante análise e consultas no âmbito do COE do MEC. Exemplo disso seria a própria modificação, de ofício, da data de aplicação do Enem digital, que agora será realizado nos dias 22/11 e 29/11, e não mais em 11/10 e 18/10;

e) destaca os principais trechos da decisão do TRF da 3ª Região em Ação Civil Pública ajuizada em São Paulo pela Defensoria Pública da União, que reconhece a necessidade de realização dos atos preparatórios do Enem sob pena de sua inviabilização, bem como a inexistência de omissão pela União e Inep no acompanhamento da situação e adoção de medidas de acompanhamento e mitigação do problema, com especial relevo para a seguinte passagem do **decisum**:

De fato, para consecução e realização das provas do ENEM, uma série de providências são adotadas, inclusive de natureza logística, para que tudo saia dentro de prazo hábil à divulgação dos resultados e utilização das notas pelas Universidades.

Tome-se como exemplo o fato de que as provas são nominiais e com foto, donde se conclui pela necessidade de conhecer previamente os candidatos inscritos dentro do prazo assinalado pelo Edital a fim de que as gráficas iniciem a impressão das provas.

Os locais de prova são previamente escolhidos e preparados, além do que a aplicação das provas em todo território nacional é fiscalizada sala a sala, eventos que demandam treinamento de pessoal e prévio ajuste com instituições.

Isso sem contar que, publicados os resultados, estes são utilizados pelo SISU, PROUNI e FIES, de modo que a alteração do cronograma pode afetar negativamente uma sucessão de eventos e atrasar o início do ingresso de estudantes no ensino superior.

74. Em conclusão, alerta que, por ser necessário adotar medidas prévias à aplicação da prova do ENEM prevista para novembro de 2020, tais atos não poderiam ser suspensos, sob pena de colocar em risco a própria realização do ENEM 2020. Haveria condições técnicas para a manutenção do cronograma do ENEM-2020, entretanto, as datas das provas poderão ser alteradas assim que o cenário estiver melhor definido, sem que haja risco para o erário público e para a saúde da população.

75. Após destacar que a “Fuvest (Fundação Universitária para o Vestibular), que seleciona alunos para a Universidade de São Paulo, decidiu, também, manter o calendário do vestibular 2021, que prevê a realização das provas da 1ª fase em novembro”, entende ausentes o **fumus boni iuris** e o

periculum in mora, estando presente o **periculum in mora** reverso, e postula pela não concessão da cautelar pleiteada.

76. À peça 22 junta a Nota Técnica Conjunta 43/2020 – INEP, elaborada para a Ação Civil Pública 5006658-65.2020.4.01.6100, dela nos cabendo destacar as seguintes passagens:

4.1.2.2. Segundo divulgado pela 30ª Pesquisa Anual do FGVcia da FGV/EAESP, em 2019 havia 230 milhões de celulares inteligentes (Smartphones) em uso no Brasil, ou seja, mais de 1 (um) Smartphone por habitante no Brasil, e adicionando os Notebooks e os Tablets, eram 324 milhões de dispositivos portáteis em maio de 2019, ou seja, 1,6 dispositivos portáteis por habitante.

4.1.2.3. Além disso, foi identificada uma ruptura digital acelerada, pois o Smartphone domina vários usos, como a interação com bancos, compras e as mídias sociais. Uma ruptura visível na migração para o uso de dispositivos digitais, em especial, para os Smartphones e em particular, pela crescente dedicação dos jovens aos Smartphones.

[...]

4.1.4.3. O Instituto firma que milhões de alunos estão sem aulas presenciais desde o fechamento das instituições de ensino básico e superior para conter a propagação do novo coronavírus no país. Com a data da volta às aulas ainda em aberto, o Instituto tem mando diálogo não apenas com o Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed, mas também com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), com o Conselho Nacional de Educação (CNE) e com demais entidades que representam o ensino superior público e privado, baseado no respeito mútuo, no bom senso e no propósito de engrandecer a educação no Brasil.

[...]

4.1.6.16. Atualmente a aplicação do Enem demanda a reserva de mais de 16.000 locais de aplicação disseminados por todo território nacional. O atendimento aos milhões de inscritos no Exame requer a seleção e capacitação de quase 600.000 profissionais entre; aplicadores, chefes de sala, fiscais de corredor e de banheiro, coordenadores de local de aplicação, profissionais leitores, transcritores, intérpretes de libras, dentre outros.

4.1.6.17. A capacitação dos recursos humanos empregados na aplicação do Exame inicia-se aproximadamente cinco meses antes da data prevista para sua realização sendo, presencial e a distância. Os preparativos para a realização dessa capacitação geralmente são iniciados no mês de fevereiro para a realização do Exame em novembro.

[...]

4.1.8.9. Com a nova versão [do ENEM Digital] estima-se economia com a produção gráfica e ganho para o meio ambiente. Somente em 2019, mais de 10,2 milhões de provas foram impressas para aplicação do Enem. Os custos da aplicação superaram R\$ 500 milhões para os mais de 5 milhões de participantes inscritos na referida edição.

77. À peça 23 foi acostada a Nota Técnica Conjunta 44/2020 que detalha os procedimentos para a realização do ENEM, sendo os considerados decisivos postos na resposta à oitiva prévia (peça 21).

78. À peça 24 encontra-se a Nota Técnica Conjunta 22/2020, da qual destacamos alguns excertos, em que pese ter sido integrada na resposta à oitiva (peça 21):

4.1. A presente Nota Técnica busca dar subsídios para resposta ao processo 23036.001853/2020-17, considerando responder aos pontos elencados na COTA n. 00738/2020/PROC/PFINEP/PGF/AGU, em especial aos seguintes tópicos destacados:

[...]

f) Enem e pandemia: manifestação sobre os prejuízos sofridos pela população de baixa renda, que está prejudicada com o atraso no calendário acadêmico;

g) Possíveis alternativas que podem ser adotadas pelo Inep para minimizar eventuais prejuízos decorrentes do atraso no calendário acadêmico, a exemplo de alteração de datas;

[...]

4.17. Todas as normativas acima indicadas reforçam o leque de possibilidades que estão à disposição das redes e sistemas de ensino para atuar de forma a garantir as 800 horas anuais, indicando que será esforço impressionante, mas possível, visto sua capacidade de proporcionar acesso ao ensino superior do país. É nesse sentido que o Inep vem atuando de maneira efetiva para, nesse momento de crise, dar sua cota de contribuição e garantir a realização do Enem, em condições e em tempo oportuno, como forma de dar ritmo ao processo de recuperação do ano letivo da educação básica do país. Aguardar o final da pandemia para iniciar o processo de realização do exame pode significar atrasar a realização do Enem num prazo muito superior ao final do ano letivo, dada sua complexidade.

4.18. A Unesco, que vem monitorando o processo de enfrentamento dos efeitos da Pandemia na educação em todo o mundo, vem indicando que o fechamento prolongado da escola está afetando significativamente o calendário escolar em alguns países, coincidindo em vários casos com o período dos exames de admissão na universidade. Vários países reagendaram exames e avaliações que seriam realizados no primeiro semestre, para todos os níveis de escolaridade, incluindo universidades (por exemplo, Chile, China, França, Japão, Espanha e Vietnã). A China também forneceu alguns exames online. Quando as datas dos exames não podem ser alteradas, arranjos especiais (por exemplo, número limitado de alunos que podem fazer o exame de uma só vez) foram introduzidos para garantir a segurança dos participantes (por exemplo, Japão e Tailândia). O calendário escolar também está sendo ajustado para acomodar os dias perdidos de aprendizado (por exemplo, Espanha, República da Coreia e Vietnã). As universidades devem se concentrar na introdução de processos de admissão mais flexíveis e no fortalecimento de suas estratégias de comunicação para mitigar qualquer dano potencial causado pela crise do coronavírus, segundo especialistas. Várias Instituições já estão pesquisando sobre o tema e tem encontrado alternativas, todas envolvendo aplicações online. Na China, para auxiliar áreas rurais pobres, onde algumas famílias não têm acesso à Internet, a instrução pela televisão preenche o vazio. Desde 17 de fevereiro, a China Education Network, um serviço estatal, transmite aulas todos os dias da semana, das 8h às 22h. A primeira lição do dia é voltada para alunos do primeiro ano do ensino fundamental. Programas para crianças mais velhas são transmitidos à tarde e à noite. Todas as disciplinas principais, como matemática e chinês, são abordadas. Desta forma, observa-se que tal conjunto de medidas estão fora do escopo e atribuições do Inep.

79. À peça 25 está a Nota Técnica 50/2020/COGEM/DPD/SEB/SEB/MEC, cujos argumentos encontram-se consolidados na resposta à oitiva prévia (peça 21).

80. À peça 26 foi juntada a Nota Técnica 320/2020/CGPES/DIPPES/SESU/SESU/MEC, cuja ementa dá noção de seu conteúdo:

EMENTA: Competência exclusiva do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira" (Inep) em relação ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Portaria MEC nº 468, de 3 de abril de 2017, que estabelece a competência do Inep no âmbito do referido Enem.

Reflexos da sentença no cronograma dos processos seletivos do Sisu, do Prouni e do Fies, bem como nos calendários acadêmicos das instituições de educação superior, públicas e privadas.

81. À peça 27 consta a Nota Técnica 365/2020/CGLNRS/DPR/SERES/SERES/MEC, cabendo dela destacar:

2. Com o fito de subsidiar a defesa da União no referido processo judicial, coube à CONJUR, através da Cota nº 01835/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, solicitar a esta Pasta:

- informar quais providências estão sendo adotadas pelo Ministério para acompanhamento dos impactos do COVID no calendário das escolas e os reflexos disso no calendário do Enem, considerando a perspectiva de conclusão do ano letivo de 2020 para os alunos do ensino médio que farão o exame; e

- declinar como está sendo realizado o monitoramento dos efeitos do COVID nos calendários das Instituições de Ensino Superior, tanto de 2020 como do próximo ano, considerando que o cronograma do ENEM baseia-se também na data de início do ano letivo das faculdades e das universidades.

[..]

14. Dentre as incumbências atribuídas às instituições de educação superior pelo art. 12 da LDB, insere-se a elaboração e execução de seu calendário. Tal competência é materializada pelo Estatuto (no caso de IES com status universitário) ou pelo Regimento (no caso de IES não universitárias). Tais documentos devem dispor sobre suas características institucionais, sua estrutura organizacional, relacionamento com o ente mantenedor, e sua operacionalidade acadêmica, dentre outros elementos, descritos no Parecer nº 282/2002 da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.

15. Internamente, a normatização da IES é materializada pelo Estatuto (no caso de IES com status universitário) ou pelo Regimento (no caso de IES não universitárias). Tais documentos devem dispor sobre suas características institucionais, sua estrutura organizacional, relacionamento com o ente mantenedor, e sua operacionalidade acadêmica, dentre outros elementos.

16. Se tal normatização vier a prejudicar a qualidade do ensino ofertado, tais deficiências serão detectadas nos processos de regulação, quando caberá ao Ministério da Educação adotar as medidas cabíveis (medidas cautelares de redução de vagas, suspensão de novos ingressos, dentre outras).

82. À peça 28 juntou-se a Nota Técnica 3/2020/DAEB/INEP, cujo teor foi incorporado à resposta à oitiva prévia (peça 21).

83. À peça 29 está a Nota Técnica 5/2020/DAEB/INEP, dela sendo realçado:

4.1. A presente Nota Técnica busca dar subsídios para resposta ao processo 23036.002049/2020-47, considerando responder aos pontos elencados na Cota nº 00849/2020/PROC/PFINEP/PGF/AGU (SEI nº 0518121), que trata da decisão proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 5006658-65.2020.4.03.6100, ajuizada pela Defensoria Pública da União em São Paulo, nos seguintes termos:

Diante de todo o exposto, DEFIRO A TUTELA POSTULADA para determinar aos réus que:

(i) estendam o prazo para a solicitação de isenção da taxa de inscrição do ENEM e para a justificativa de ausência do ENEM 2020 pelo prazo de 15 (quinze) dias; e

(ii) procedam à adequação do calendário e do cronograma do ENEM à realidade do atual ano letivo, via comissão ou consulta, dando ciência a todos os órgãos e representantes dos Poderes necessários à medida.

[...]

4.10. Salienta-se a importância do Enem no contexto da manutenção de instrumento com potência para a produção de informações relevantes para subsidiar a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas. Precisamos manter as ações de avaliação para qualificar o debate educacional, com mais e melhores informações que possam proporcionar mais subsídios para uma Política baseada em evidências, reduzindo o espaço de intuição na formulação de políticas públicas pelo uso de evidências rigorosas a respeito do problema, do processo e dos mecanismos de avaliação, estabelecendo um processo de decisão com informação de alta qualidade usando dados e capacidades analíticas e proporcionando o aumento da efetividade das políticas públicas educacionais. O risco de promover alterações no calendário do Exame pode significar uma perturbação no cronograma com capacidade de afetar sua excelência, visto que necessita de toda uma análise de risco, com variáveis que só serão de conhecimento futuro, o que impede de ser feita nesse momento. Logo, urge estabelecer e divulgar um cronograma oficial, que aponte para a inexorabilidade da sua realização no corrente ano e, caso a evolução do cenário aponte para sua alteração, esta seja feita pautada pela análise e proposição de especialistas experientes, avaliadas as variáveis de risco e os impactos decorrentes.

84. À peça 30 integrou-se a Nota Técnica 20/2020/CGLNES/GAB/SESU/SESU/MEC, estando, da mesma forma que as demais, inserta na resposta à oitiva prévia pelo INEP (peça 21).

85. À peça 31 acostou-se mera manifestação de ciência de decisão judicial.

86. À peça 32 encontra-se documento com informação à CONJUR/INEP declinando sobre as medidas para reduzir o impacto da pandemia na educação. Como visto acima, seu conteúdo está contido na resposta à oitiva (peça 21).

87. À peça 33 está o parecer da PGR da 3ª Região em sede de agravo de instrumento no processo 5009376-02.2020.4.03.0000.

88. À peça 34 está a decisão do TRF da 3ª Região no processo 5009376-02.2020.4.03.0000. Dela destacamos:

Nesse cenário de caos e absoluta imprevisibilidade é que surge a pretensão da Defensoria Pública da União. O tema abordado, no caso, diz respeito à política pública de educação com particular enfoque no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM.

[...]

Tendo em vista que as inscrições dar-se-ão de 11 a 22.05.2020, é certo que a exigência de concessão de prazo adicional de 15 (dias) além de 17.04.2020 para solicitação das isenções, inclusive daqueles que não compareceram às provas de 2019, está amparada pela nova regra editalícia, inexistindo interesse superveniente da agravada no prosseguimento do pedido, o qual resta prejudicado.

[...]

Há início de prova nos autos no sentido de que os agravantes estão envidando esforços em conjunto com os demais setores da área para minimizar possíveis danos aos candidatos advindos da temporária suspensão das aulas, e seus reflexos no ENEM, em razão da crise decorrente da COVID-19.

[...]

Destarte, é possível inferir que os agravantes não estão desatentos à delicada situação enfrentada pela Educação no contexto em que se encontra o País, esforçando-se na adoção de práticas tendentes a evitar prejuízos relacionados ao ENEM, sendo no mínimo cedo para concluir que o cronograma apresentado, ao ser cumprido, inexoravelmente trará danos aos candidatos.

89. À peça 35 foi encartada a Nota Técnica 27/2020/CGPA/DGP/INEP, esta produzida para instruir o presente processo, embora retome os argumentos já apresentados em sede de ações judiciais, dela cabendo realçar:

4.6. Cumpri-nos esclarecer que incidências que resultam em alteração contratual, não se resumem apenas aos limites previstos para critérios reajustáveis, reequilíbrios em sendo estrito, as chamadas revisões contratuais, podem incidir no contrato, vislumbrados fatos posteriores à contratação que sejam imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis; que representem um caso fortuito ou de força maior (como uma greve que impeça a fabricação do produto ou até mesmo uma enchente) ou por conta de um fato do príncipe que ocorre quando, por exemplo, um novo imposto é criado, ou mesmo, como vivenciamos neste momento, definições governamentais adotadas para contenção de uma pandemia.

4.7. Cumpri-nos também esclarecer, que o artigo 65 da Lei nº 8666/93 traz aos aspectos gerais quanto às possibilidades legais para a promoção de alterações contratuais, conforme podemos verificar abaixo:

[...]

4.9. Foi levando em conta, nos argumentos de opinião, a complexidade e tempo exigido para formalização de um certame dessa natureza, e ainda, que o contrato suportaria uma margem de execução e controle administrativo, a princípio, adstrito ao período de junho de 2020 a junho de 2021, sem explícita incidência de alteração de valores sob o mesmo, caso seja vislumbrado ou determinado alteração de data para aplicação do Exame sob análise.

90. Às peças 36 e 37 consta o projeto básico referido na peça 35.

91. À peça 38 juntou-se a Nota Técnica Conjunta 22/2020/INEP, cujo teor, como das demais, encontra-se mencionado na resposta à oitiva (peça 21).

92. À peça 39 tem-se a Nota Técnica Conjunta 53/2020/INEP, da qual destacamos:

5.2. Considerando a relevância do Exame Nacional do Ensino Médio - Enem para o cenário educacional, principalmente sua função mais conhecida atualmente que é classificar os estudantes para acesso às vagas de ensino superior em instituições federais de educação superior, e ainda, a magnitude de sua logística de aplicação, faz-se imprescindível que os editais para abertura das inscrições sejam mantidos.

5.3. Para que haja a execução do Enem, é preciso cumprir com as diversas etapas que antecedem a data de aplicação do Exame, como a elaboração da prova, os pedidos de análise de isenção da taxa de inscrição, a efetivação da inscrição, a impressão, a logística de transporte e armazenamento e a distribuição, além de todos os subprocessos associados a essas grandes etapas. Por isso, a publicação dos editais do Enem 2020 foi fundamental neste momento, de modo a garantir a sociedade que a concretização dessa política pública seja preservada e para que seja dado início, pelo Instituto, à preparação e à viabilidade de execução desta edição do Enem. Aguardar o final da pandemia para iniciar o processo de realização do exame pode significar atrasar a realização do Enem num prazo muito superior ao final do ano letivo, dada sua complexidade.

93. À peça 40 anexou-se a Nota Técnica Conjunta 54/2020/INEP, da qual, em que pese, como as demais, incorporada à manifestação do Instituto, cumpre dar relevo:

3.6. Importante destacar que a publicação da lei do PNE e do Decreto Nº 9.432, de 29 de junho de 2018, que regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica, exige um conjunto robusto de inovações e melhorias para enfrentar o desafio de garantir a excelência técnica dos instrumentos de medida da avaliação da Educação básica, que tem o Enem como um de seus elementos, e assim garantir que o sistema de avaliação possa medir e avaliar com o maior rigor e acurácia possível a qualidade da Educação Básica, cumprindo com o bem maior que é garantir a qualidade da Educação Básica. A análise do conjunto normativo existente garante o juízo de conveniência e oportunidade da administração, respeitado os pressupostos técnicos e que sejam planejadas estratégias e ações que busquem enfrentar o desafio de ajustar o sistema de avaliação ao previsto nas normas, bem como calibrá-lo para que possa captar se as políticas propostas em andamento no âmbito dos governos estão surtindo o efeito de promover a melhoria da qualidade da Educação Básica, bem como ofertar para os governos e a sociedade a possibilidade de uma reflexão em tempo oportuno sobre suas ações, com o objetivo de acentuar cada vez mais a capacidade dos governos tomarem decisões com base em evidências, emulando ainda a cultura de avaliação. E nesse momento de crise é ainda mais relevante manter os faróis acesos, isto é, manter os instrumentos que prestam informação acerca da qualidade da educação em funcionamento, de maneira a qualificar ainda mais com evidências o processo decisório acerca das políticas educacionais. Assim, entendemos que a construção e a consolidação de uma cultura avaliativa anual e censitária em âmbito nacional, a qual o Enem Digital está vinculada, são importantes ferramentas para subsidiar a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas em educação baseadas em evidências.

3.7. Salienta-se a importância do Enem no contexto da manutenção de instrumento com potência para a produção de informações relevantes para subsidiar a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas. Precisamos manter as ações de avaliação para qualificar o debate educacional, com mais e melhores informações que possam proporcionar mais subsídios para uma Política baseada em evidências, reduzindo o espaço de intuição na formulação de políticas públicas pelo uso de evidências rigorosas a respeito do problema, do processo e dos mecanismos de avaliação, estabelecendo um processo de decisão com informação de alta qualidade usando dados e capacidades analíticas e proporcionando o aumento da efetividade das políticas públicas educacionais. O risco de promover alterações no calendário do Exame pode significar uma perturbação no cronograma com capacidade de afetar sua excelência, visto que necessita de toda uma análise de risco, com variáveis que só serão de conhecimento futuro, o que impede de ser feita nesse momento. Logo, urge estabelecer e divulgar um cronograma oficial, que aponte para a inexorabilidade da sua realização no corrente ano e, caso a evolução do cenário aponte para sua alteração, esta seja feita pautada pela análise e proposição de especialistas experientes, avaliadas as variáveis de risco e os impactos decorrentes.

[...]

3.16. Todas as normativas acima indicadas reforçam o leque de possibilidades que estão à disposição das redes e sistemas de ensino para atuar de forma a garantir as 800 horas anuais, indicando que será esforço impressionante, mas possível, visto sua capacidade de proporcionar acesso ao ensino superior do país. É nesse sentido que o Inep vem atuando de maneira efetiva para, nesse momento de crise, dar sua cota de contribuição e garantir a realização do Enem, em condições e em tempo oportuno, como forma de dar ritmo ao processo de recuperação do ano letivo da educação básica do país. Aguardar o final da pandemia para iniciar o processo de realização do exame pode significar atrasar a realização do Enem num prazo muito superior ao final do ano letivo, dada sua complexidade.

[...]

3.20. É importante destacar todo o esforço que vem sendo realizado pelos Estados e o Distrito Federal, que vem adotando medidas mitigadoras para garantir o direito de aprender dos estudantes do ensino médio. Conforme dados divulgados pelo CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação e pelas Secretarias Estaduais e Distrital de Educação.

[elencar situação em vários Estados]

94. À peça 41 tem-se a Nota Técnica 376/2020/CGPES/DIPPES/SESU/SESU/MEC, que, apesar de ter seus argumentos acolhidos na manifestação de peça 21, requer os seguintes destaques:

EMENTA: Competência exclusiva do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira" (Inep) em relação ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Portaria MEC nº 468, de 3 de abril de 2017, que estabelece a competência do Inep no âmbito do referido Enem. Impactos sobre eventual suspensão no cronograma dos processos seletivos do Sisu, do Prouni e do Fies, bem como nos calendários acadêmicos das instituições de educação superior, públicas e privadas.

[SISU] 8. Os estudantes são classificados com base nos resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), conforme dispõe o § 1º do art. 2º da Portaria Normativa MEC nº 21, de 5 de novembro de 2012.

[PROUNI] 20. Ao acessar a página do Prouni na internet, o estudante deve inserir no sistema o seu número de inscrição e sua senha do Enem, e o Sisprouni recupera automaticamente as suas notas obtidas no Exame.

21. A nota do Enem utilizada para inscrição, classificação e seleção do candidato nos processos seletivos regulares do Prouni é sempre referente ao ano anterior ao da realização do processo seletivo, devendo o candidato ter obtido média aritmética das notas igual ou superior a 450,0 (quatrocentos e cinquenta) pontos, além de nota superior a zero na redação.

22. Finalizado o período de inscrições, os estudantes são pré-selecionados consoante suas notas obtidas no Enem e opções realizadas na inscrição, nos termos do supracitado art. 3º da Lei nº 11.096, de 2005. Portanto, a aprovação ou reprovação de candidatos pré-selecionados são competências conferidas ao coordenador do Prouni na instituição de educação superior ou aos seus representantes, todos prepostos da mesma.

[FIES] 28. Para se inscrever no processo seletivo do Fies e do P-Fies é exigido do candidato que ele tenha participado do Enem a partir da edição de 2010 e obtido média aritmética das notas nas provas igual ou superior a 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos e nota na redação superior a zero, esta tem fundamento no artigo 37 da Portaria MEC nº 209, de 7 de março de 2018, que regulamenta os processos seletivos do Fies e do P-Fies a partir do primeiro semestre de 2018:

[EM GERAL] 34. A consequência lógica, portanto, da suspensão do período de uma das fases dos processos seletivos resulta no atraso de todas as demais fases, quando não de sua anulação, resultando em graves impactos nos calendários acadêmicos das instituições com reflexo no início do ano letivo. Ressalta-se que muitas instituições que ofertam suas vagas por meio do Sisu também realizam processos seletivos (vestibulares) próprios além de outros meios de acesso à educação superior tais como os processos seriados (PAS, etc), sendo que seus calendários acadêmicos também poderão ser afetados.

95. À peça 42 está a Nota Técnica 405/2020, elaborada com o intuito de responder a este Tribunal, da qual destacamos:

16. Resta claro, portanto, que as medidas adotadas pelo MEC desde que se declarou estado de calamidade pública tratam-se majoritariamente de autorizações concedidas de maneira excepcional, preservando a todo momento a autonomia garantida constitucionalmente às Instituições. Cabe à

IES analisar o contexto singular em que cada uma presta os serviços e, diante das conclusões, tomar decisões amparadas por tais textos legais.

96. À peça 43 estão notícias diversas produzidas pelo INEP, delas cabendo destacar as de p. 2 (referente a participação do INEP em reunião do CONSED), e as de p. 6 e 14 (referentes à isenção da taxa de inscrição no ENEM).

97. À peça 44 estão diversas notícias veiculadas no Twitter pelo INEP, notadamente referidas a localidades do ENEM digital e isenção da taxa de inscrição.

98. Às peças 45 e 46 tem-se notícias veiculadas no Instagram e no Facebook pelo INEP, com teor similar ao que mencionado no item acima.

99. À peça 48 juntou-se a Nota Técnica 8/2020, produzida para resposta a este Tribunal, cabendo destacar:

2.3. Durante este período foram realizadas 3.423.835 solicitações de isenções, tendo sido processadas e deferidas 3.170.166 (92,6%) do total de solicitações e indeferidas 253.669 (7,4%) solicitações.

2.4. Estas solicitações de isenção foram realizadas por meio de dispositivo móvel-celular (60%) e desktop-computador (40%).

2.5. Estas duas informações demonstram que os participantes estão tendo acesso à informação sobre as etapas que devem ser realizadas e estão conseguindo realizar as ações necessárias, com acesso a internet e dispositivos tecnológicos.

2.6. Outra informação que julgamos importante que confirmam que as etapas do Enem devem ser mandadas no cronograma é o perfil destes participantes que realizaram o pedido de isenção e tiveram DEFERIMENTO:

2.6.1. POSSUI INTERNET EM CASA: 2.398.227 (75,6%)

2.6.2. POSSUI CELULAR: 3.116.026 (98,3%)

100. À peça 49 inseriu-se mera errata de erro material referente à Nota Técnica 27/2020.

101. À peça 50 consta o cadastro de representante legal do INEP.

102. À peça 54 o INEP informa os inscritos no ENEM entre 2015 a 2019, de cuja leitura recomendamos especial atenção ao campo “concluintes”.

103. À peça 55 consta mero encaminhamento interno no âmbito do INEP.

104. À peça 56 foi inserida idêntica tabela constante da peça 54.

105. À peça 57 acostou-se a Nota Técnica Conjunta INEP 58/2020, que versa sobre o detalhamento de procedimentos para a organização do ENEM, como posto reiteradamente em outras notas e na resposta à oitiva (peça 21).

106. À peça 58 está o cronograma analítico dos procedimentos para a organização do ENEM, com datas de conclusão e estágio de implementação.

107. À peça 59 trouxe o INEP o mapa de caminho crítico. Tirante a sua configuração gráfica, não inova no que já abordado em outras notas técnicas.

108. À peça 61 o INEP apresenta complementação à sua resposta, cujos elementos essenciais vão a seguir transcritos:

4. É importante frisar que o perfil dos participantes do Enem vai muito além dos concluintes do ensino médio, conforme demonstrado por este Instituto em série histórica dos últimos cinco anos disponibilizada nos autos (OFÍCIO Nº 0525345/2020/DAEB-INEP, SEI nº 0525345). Nas edições do ENEM de 2015 a 2019, a maioria das pessoas que prestaram o exame, em média 74,4%, quase três a cada quatro participantes, não eram estudantes que cursavam o último ano do Ensino Médio. O referido Ofício aponta também que, naquele período, a proporção de concluintes especificamente oriundos de escolas públicas que prestaram o Enem variou de 17,4%, em 2015, a 19,3%, em 2019.

[...]

6. Face a magnitude dos números acima apresentados [da quantidade de inscritos e o momento em que foram atingidos alguns níveis em comparação com o ano anterior], todos decorrentes de evidências técnicas fundamentadas, considerando-se, em especial, a quantidade de pessoas já inscritas - mais de três milhões - bem como a proporção histórica de não concluintes do ensino médio que prestam o Enem - da ordem de 74,4% - o eventual adiamento ou a suspensão da edição 2020 do Exame teria o condão de frustrar a concretização do sonho do ingresso em uma universidade para a maior parte do inscritos.

109. À peça 62 está o comprovante de recebimento (AR) da oitiva prévia.

110. À peça 63 o INEP junta nota de esclarecimento à sociedade, cujo conteúdo não inova em relação aos argumentos postos na peça 21. À peça 64 o INEP junta idêntica nota de esclarecimento à sociedade, alterando apenas o veículo em que foi divulgada.

111. Em nova incursão nos autos, o INEP junta mais elementos. À peça 65 oficializa, junto a este Tribunal, do adiamento por 30 a 60 dias, reafirmando que submeterá a nova data a consulta junto aos inscritos. À peça 66 junta o Despacho Decisório 8/2020/GAB/INEP, que decidiu pelo adiamento e pela consulta aos estudantes. À peça 67 consta a nota oficial que deu publicidade à referida decisão. À peça 68 anexa o Parecer 157/2020/PROC/PFINEP/PGF/AGU, de 19/3/2020, que opina pela ausência de óbices jurídicos à publicação dos Editais referentes ao ENEM 2020, tanto na versão impressa quanto na versão digital.

EXAME TÉCNICO

112. Antes de prosseguirmos, necessário se faz informar acerca do objeto do TC 018.757/2020-0, onde consta proposta desta Secretaria no sentido de seu apensamento ao presente processo, em função do instituto da conexão, que contou com a anuência do Exmo. Sr. Relator, conforme despacho de peça 10 do referido processo. A transcrição de partes da instrução de peça 7 permite sua compreensão:

1. Cuidam os autos de representação formulada pelo Exmo. Sr. Senador Weverton Rocha Marques de Souza contra suposta ilegalidade dos Editais n. 33 e 34, de 20/04/2020, lançados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, abrindo o Exame Nacional do Ensino Médio de 2020 – Enem 2020, nas modalidades impresso e digital, respectivamente.

[...]

31. Inicialmente, tem-se como questão central o cronograma impugnado, tanto para o ENEM digital, como para o presencial.

32. Como se observa da inicial da representação, a argumentação centra-se em dois centrados aspectos: a) o princípio da igualdade estaria sendo desrespeitado; b) o risco de desperdício de recursos públicos, ferindo o princípio da economicidade.

33. Pois bem, conforme se pode constatar no TC 017.160/2020-0, os argumentos orbitam em torno dos seguintes elementos:

- a) violação à igualdade de condições (LDB, art. 3º, inciso I), [...];
- b) violação à garantia de acesso aos níveis mais elevados de ensino (LDB, art. 4º, inciso V), porquanto o cronograma do Enem 2020, [...] não levaria em consideração as desigualdades regionais da população, principalmente, o elevado grau de exclusão digital no país;
- c) seria fato notório o fechamento generalizado das escolas no país, públicas e privadas. Entretanto, seria igualmente correto que, pelas regras de experiência, as instituições de ensino particulares têm disponibilizado aos seus alunos ferramentas de educação à distância (videoaulas, e-books, plataformas de exercício, suporte docente on-line), muitas, inclusive, avançando no currículo. Ao contrário, nas escolas públicas há sistemas embrionários, de video aula sem interação, entre outros problemas;
- d) a edição da MP 934/2020, dispensando o cumprimento do número mínimo de dias letivos, desde que cumprida a carga horária mínima anual, só corroboraria a necessidade de suspensão do Enem 2020, porquanto foi ela editada exatamente porque não se sabe quando serão levantadas as intervenções de distanciamento social que interditam as escolas (peça 1, p. 17);

34. É certo que o representante faz especial acento na questão da antieconomicidade. Entretanto, a questão também foi abordada no TC 017.160/2020-0, como bem se demonstra no despacho do Exmo. Sr. Ministro Relator Augusto Nardes (peça 15):
[...]

35. Note-se que o Relator, ao concordar com as considerações colocadas pela unidade técnica, incorpora as seguintes preocupações acerca da economicidade, esta como consequência do contexto de desigualdade de chances fortemente incrementado pela pandemia (instrução, peça 12 do TC 017.160/2020-0):

[transcreveu-se ali os itens 41, 44, 45, 57, 60, 63 a 65, 68, 69 e 69.1 da referida instrução e mais:]

O perigo de desperdício de recursos públicos, com ofensa aos princípios da economicidade, da eficiência e da eficácia é extremamente elevado. Por exemplo, após a impressão e agrupamento das provas em envelopes, malotes e contêineres, vem o armazenamento. Havendo a alteração das datas da aplicação das provas, certamente as despesas decorrentes do armazenamento e aluguel de contêineres serão incrementadas.

[...]

37. É certo que o autor da presente representação acoplou seus fundamentos ao que decidido por este TCU no TC 022.260/2019-6, cujo Acórdão 1.048/2020 – Plenário (Sessão em 29/4/2020), após convergir com o que densamente argumentado pela SecexEducação no tópico “9.1. Impacto da pandemia de Covid-19 na educação brasileira” (itens 334 a 367 do Relatório integrante do Acórdão), resolveu por recomendar ao Ministério da Educação que “9.3.6. inclua os possíveis impactos causados pela pandemia de COVID-19, doença causada pelo novo Coronavírus (Sars-Cov-2), no setor educacional como um risco-chave a ser tratado tanto no planejamento estratégico da instituição como na gestão de riscos do ministério (item 368 do relatório de acompanhamento);”. De fato, o que decidido no TC 022.260/2019-6 impacta no TC 017.160/2020-0, entretanto seus fundamentos não alargam o objeto deste último processo, mas a ele aderem.

38. Pelo exposto, considerando que o art. 36, caput, da Resolução TCU nº 259, de 2014, estabelece que os “processos que tenham relação de dependência, conexão ou continência poderão ser apensados definitivamente ou temporariamente, desde que seja conveniente a tramitação conjunta”, bem como que, por força da Súmula 103 deste Tribunal, combinadamente com o art. 55 do CPC, presente o instituto da conexão e tendo sido o processo TC 017.160/2020-0 objeto de atuação do relator, instauração anterior ao presente e em estado avançado de processamento, deve esta Representação ser apensada ao TC 017.160/2020-0, sem solução de mérito, tampouco prejuízo de se juntar a inicial desta representação ao mesmo como elementos comprobatórios/indícios para análise em conjunto e confronto.

113. Da inicial da representação, cujo protocolo deu origem ao TC 018.757/2020-0, pode-se observar o acento dado pelo autor à economicidade e ao Acórdão TCU 1.048/2020 – Plenário (Relator: Augusto Nardes), os quais serão devidamente incorporados à presente instrução.

114. Para passarmos à análise da resposta à oitiva prévia, é necessário construir uma espécie de pano de fundo, a partir do qual serão os argumentos analisados. O que faremos a partir dos elementos já insertos na instrução anterior desta Secretaria, acima reproduzidos, e da densa análise, também desta Unidade, acolhida por conduto do Acórdão TCU 1.048/2020 – Plenário (Relator: Augusto Nardes).

115. Na instrução anterior, reproduzida com ajustes no histórico da presente, destacou-se, em síntese apertada, que:

a) havia dúvidas em relação a questão da isenção de taxa de inscrição a ser concedida de ofício, tendo em conta dispositivos dos editais que davam a entender o contrário;

b) não foram encontradas justificativas para a alteração da data do ENEM Digital ou para a manutenção da data do ENEM Impresso;

c) a desigualdade de acesso (ou desigualdade de chances) à educação é fato notório, sendo mandamento constitucional e legal que todas as ações administrativas devem promover, ainda que gradualmente, a igualdades. É o que se retira dos princípios (art. 206, inciso I, Constituição Federal, art. 3º, inciso I, da LDB, art. 3º, incisos I, II e III, do Decreto 9.432/2018), das diretrizes (art. 2º, incisos II, III e IV, da Lei 13.005/2014) e dos objetivos (art. 2º, incisos II e V, do Decreto 9.432/2018);

d) dados decorrentes de pesquisas estatísticas de diversas fontes indicam: (I) a desinclusão digital, notadamente nas regiões Norte e Nordeste; (II) a desigualdade digital abre um segundo fosso, agora entre campo e cidade (apenas 44% dos domicílios rurais estavam conectados à internet e, em 2015, apenas 13% das escolas rurais tinha acesso à internet); (III) a própria meta de velocidade da banda larga é irrisória (para os padrões atuais de pesados arquivos de vídeo, p. ex.), sendo de 2 Mb para as escolas públicas urbanas e 1 Mb para as públicas rurais, o que implica em potenciação da desigualdade (das escolas privadas em relação as públicas urbanas e entre as duas primeiras e as públicas rurais); (IV) das 10 menores velocidades da banda larga nas escolas públicas urbanas, 9 são de Estados do Norte e do Nordeste; (V) o problema da velocidade também se verifica na telefonia móvel (2G e 4G são um exemplo);

e) destarte, estando fechadas as escolas públicas urbanas e rurais, agrava-se extraordinariamente o problema da desigualdade em relação às escolas privadas;

f) verifica-se, a olhos visgos, a ausência de sincronia de medidas entre escolas públicas e privadas, estas com rápido oferecimento de aulas telepresenciais, aquelas com aulas padrão, com acesso remoto e sem interação aluno professor. Isso sem contar os problemas de acesso;

g) o Conselho Nacional de Educação recomendou que as avaliações nacionais (v. g. o ENEM) devem considerar a reorganização dos calendários de cada sistema de ensino antes de realizar o estabelecimento de novos cronogramas;

h) os objetivos do ENEM estão em risco, comprometendo os princípios constitucionais da eficiência e da eficácia. Com isso, é elevado o risco de desperdício de recursos público, com mácula ao princípio constitucional da economicidade;

i) a pandemia causada pelo novo coronavírus inaugurou profundo quadro de incertezas, não havendo avaliação consistente de seu impacto na educação. Em tais cenários o princípio da precaução determina que os gestores adotem medidas preventivas para os riscos inaceitáveis (o recrudescimento da desigualdade ofende com maior intensidade o direito fundamental de acesso igualitário à educação);

j) a suspensão do cronograma do ENEM não implica em sua não realização, mas em

realização de forma que cumpra suas finalidades constitucionais e legais.

116. Este Tribunal adotou a instrução da SecexEducação no momento de decidir, quando, através do Acórdão TCU 1.048/2020, resolveu por recomendar ao Ministério da Educação que “9.3.6. inclua os possíveis impactos causados pela pandemia de COVID-19, doença causada pelo novo Coronavírus (Sars-Cov-2), no setor educacional como um risco-chave a ser tratado tanto no planejamento estratégico da instituição como na gestão de riscos do ministério (item 368 do relatório de acompanhamento);”. Do Relatório que integra o inteiro teor do referido **decisum**, permitimo-nos extrair o considerado essencial:

336. A suspensão das aulas de maneira repentina e inesperada, após o início do período letivo e sem perspectiva de volta à normalidade das atividades escolares, representa um desafio sem precedentes para o setor educacional brasileiro (ONU BRASIL, 2020).

337. O cenário impõe-se ainda mais desafiador, pois a crise sanitária traz consigo uma crise econômica de impactos ainda incalculáveis, uma vez que o isolamento social propicia a paralisação de importantes setores da economia. Por sua vez, a paralisação econômica reduz a arrecadação governamental ao mesmo tempo que exige o incremento dos gastos públicos para amenizar as perdas financeiras das famílias e empresas durante o período de isolamento social causado pela pandemia.

[...]

344. Desde 2005, o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), departamento do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR – Nic.br, realiza anualmente a pesquisa TIC Domicílios com o objetivo de mapear o acesso à infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) nos domicílios urbanos e rurais do país.

345. Os dados da última pesquisa TIC Domicílios divulgada, referente ao exercício de 2018, reforçam a necessidade de o MEC investir em alternativas de menor tecnologia para mitigar os danos causados aos alunos no período de suspensão das aulas, pois **menos de 30% dos domicílios brasileiros possuem computador portátil e menos de 20% possuem computador de mesa, o que dificulta o acesso a ambientes de aprendizagem em websites**. Por outro lado, 96% dos domicílios possuem televisão, que pode representar um importante apoio para o fortalecimento da aprendizagem.

[...]

346. A pesquisa TIC Domicílios estimou que, em 2018, aproximadamente 70% dos brasileiros com dez anos ou mais eram usuários de internet. Os resultados demonstraram que quase a totalidade dos usuários de Internet no país utilizou a rede pelo telefone celular (97%). Em contraposição, menos da metade dos usuários acessou a rede utilizando o computador (43%) o que, segundo a pesquisa, reforça a tendência de redução do uso desse dispositivo observada ao longo da série histórica: era 51%, em 2017, mas já havia alcançado 80% em 2014.

347. Chama a atenção que **o uso da Internet apenas pelo telefone celular foi mais frequente entre usuários de classe, renda familiar e escolaridade mais baixas. A TIC Domicílios 2018 evidenciou que, entre os usuários com renda familiar até um salário mínimo, 78% utilizou a rede apenas pelo telefone celular**.

[...]

349. Contudo, é necessário frisar que a educação básica é de competências de estados e municípios e, de acordo com a pesquisa TIC Governo Eletrônico 2017, apenas 44% das prefeituras possuíam websites adaptados para dispositivos móveis e apenas 9% das prefeituras disponibilizavam aplicativos criados pela própria instituição aos cidadãos (Cetic.br, 2018).

350. Assim, é importante que o MEC apoie os entes subnacionais no desenvolvimento de soluções de Tecnologia da Informação para que eles possam mitigar os danos causados pela suspensão das aulas na educação básica decorrente do período de pandemia (Cetic.br, 2018).

351. **Outros fatores de risco** a serem considerados na educação à distância mediante uso de maior tecnologia são: **velocidade e suficiência do pacote de Internet utilizado pelas famílias de menor renda para assistir adequadamente conteúdo online; quantidade de domicílios que possuem**

dois ou mais aparelhos eletrônicos para que pais e filhos consigam trabalhar e estudar remotamente nos horários programados por seus trabalhos e/ou instituições de ensino enquanto perdurar o isolamento social.

352. De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), **os pais não estão preparados para a educação à distância no lar.** Ocorre que uma das consequências do isolamento social no período de pandemia é a necessidade de os pais terem participação mais ativa no processo de aprendizado escolar dos filhos. Os pais precisam ficar ainda mais próximos dos conteúdos lecionados pelas escolas nesse período a fim de transmiti-los da melhor forma a seus filhos, influenciando, assim, o desenvolvimento da aprendizagem, das capacidades físicas e intelectuais das crianças e dos jovens de um modo que não estavam acostumados a fazer no período de normalidade.

353. Assim, a ampliação do ensino a distância, principalmente, para a educação básica, deve vir acompanhada de **ações que deem suporte aos pais para que facilitem a aprendizagem de seus filhos em casa (CF/88, art. 205 e 227).** Sobre esse aspecto, é oportuno que as ações do MEC dêem atenção especial aos pais com educação e recursos limitados (ONU BRASIL, 2020).

[...]

356. Desse modo, alguns dos possíveis **riscos relacionados a esse contexto** são: **elevação das taxas de evasão** escolar no ano de 2020 (impacto nas metas 2, 3, 12); aumento da inadimplência em programas como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) (meta 12); elevação da demanda por matrículas na rede pública de ensino em 2021, uma vez que a queda da renda familiar tende a aumentar a quantidade de famílias que optem por colocar seus filhos em instituições públicas de ensino por não conseguirem mantê-los na rede privada (impacto nas metas 1, 2 e 3).

357. A pesquisa TIC Domicílios 2018 informou que **as populações das regiões Norte e Nordeste possuem menor capacidade de acesso à internet do que as demais regiões do país.** Assim, os alunos das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste tendem a ter acesso mais rápido ao conteúdo online nesse período de pandemia. Por outro lado, o MEC divulgou, no dia 31/3/2020, que as provas do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) 2020 serão aplicadas em 11 e 18 de outubro, na versão digital, e 1º e 8 de novembro, impressa.

358. Ressalta-se que, **em 2019, ano sem intercorrências no período letivo regular, o Enem ocorreu nos dias 3 e 10 de novembro.** Assim, **há o risco de que a manutenção das datas previstas para o Enem 2020 coloque os alunos do ensino médio das mais diversas regiões do país em situação de desigualdade** provocada pelo período de suspensão das aulas durante a pandemia de Covid-19.

[...]

362. Por ocasião da pandemia de Covid-19, a decisão do Supremo destinou o R\$ 1,6 bilhão previsto anteriormente para a educação ao Ministério da Saúde para o custeio das ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia do Coronavírus (Covid-19). Ressalta-se que tais recursos ainda não haviam sido empenhados, portanto, não causam a descontinuidade de nenhuma política pública, muito embora possua potenciais impactos.

[...]

364. Por fim, a suspensão das aulas presenciais durante o período da pandemia de Covid-19 levou o governo federal a editar a Medida Provisória 934, de 1º de abril de 2020, estabelecendo medidas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior.

365. Em linhas gerais, o aludido normativo dispensou a obrigatoriedade de cumprimento do mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional, mas manteve a obrigatoriedade de cumprimento da carga horária mínima anual de oitocentas horas, destacando que em todos os casos devem ser observadas as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino.

366. A respeito dessa medida, **caso o ensino à distância ocorrido durante o período de quarentena seja computado como efetivo trabalho escolar, há o risco de prejuízo à aprendizagem dos alunos, em especial os hipossuficientes, que não conseguem acompanhar o conteúdo ministrado na modalidade remota,** o que prejudicaria a qualidade do ensino no Brasil.

367. A educação brasileira está sendo profundamente afetada pela pandemia de Covid-19. Nesse cenário, temas como o Sistema Nacional de Educação e o Regime de Colaboração se mostram

ainda mais urgentes, pois há ainda maior necessidade de ações coordenadas e assertivas por parte dos atores educacionais a fim de mitigar os danos causados por essa crise que afetou o mundo.

368. Ante todo o exposto, propõe-se **recomendar** ao MEC que inclua os possíveis impactos causados pelo Coronavírus no setor educacional como um risco-chave a ser tratado tanto no planejamento estratégico da instituição como na gestão de riscos do Ministério.

(grifos nossos)

117. Como visto acima, o INEP argumenta já ter sinalizado sobre a possibilidade de alteração das datas das provas do ENEM “à medida que o cenário se demonstrar mais definido, pois, no momento atual, é prematuro pregar de forma inflexível, uma data certa”. Ademais, segundo afirmou o Instituto, “a remarcação de datas por seguidas vezes [...] acarreta um cenário de insegurança jurídica aos participantes”.

117.1. Tal argumentação encerra, por duas vezes, uma **contradictio in adjecto** e uma **contradictio in terminis**. Esta última porque, ao dizer que a remarcação de datas por seguidas vezes gera insegurança jurídica, não atenta para o fato de o ENEM Digital estar na sua terceira data, e mesmo assim com abertura da possibilidade de nova mudança. Como dito no item 357 do Relatório do Acórdão TCU 1.048/2020 – Plenário, em 31/3/2020 o MEC divulgou as datas de 11 e 18/10/2020 para o ENEM Digital (<http://portal.mec.gov.br/busca-geral/418-noticias/enem-946573306/87121-enem-digital-sera-aplicado-em-11-e-18-de-outubro-e-o-impreso-1-e-8-de-novembro>). Entretanto, em 30/3/2020, o Edital 27/2020 lançou como datas os dias 1º e 8/11/2020. Pouco mais tarde, em 20/4/2020, através do Edital 34/2020, foi remarcada a data de 22 e 29/11/2020. E mais, devido a problemas relatados pelos candidatos, o INEP resolveu prorrogar as inscrições até o dia 27/5/2020 (http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/6878663). Portanto, a insegurança jurídica que se quis evitar está instalada, ao menos na visão do INEP, a partir de seus próprios argumentos.

117.2. A **contradictio in adjecto** está no fato de o INEP afirmar ser “prematuro pregar, de forma inflexível, uma data certa” e não apenas tê-la fixado por editais, mas também a defender com o argumento da falência da política pública. O que se discute aqui é o fato de se ter fixado um cronograma em momento de incerteza e de notório aprofundamento das desigualdades, sem apresentar dados para sua tomada de decisão, que não a complexidade da organização do exame. E mais: como se verifica dos ENEM’s 2017, 2018 e 2019, estes tiveram suas datas fixadas em 5 a 12/11, 4 e 11/11 e 3 e 10/11. Como se observa, tirante do ENEM Digital (versão para porção muito menor dos inscritos – até 101 mil estudantes). Portanto, tudo se deu no mesmo quadro de normalidade dos anos anteriores. Era de se esperar, ao menos, uma postergação mínima e precária, jamais a manutenção de um **status quo** que não existe em momento de pandemia. Como disse o Ministro Ayres Britto do STF, norma remete a condições de normalidade. Em condições excepcionais, repetir atos adotados em condições de normais, implica descumprir os pré-falados princípios, diretrizes e objetivos da educação, os quais informam e condicionam o ENEM.

118. Nesse sentido, com todas as vênias, nada tem a ver com a necessidade de se iniciar atos preparatórios à realização do ENEM, porquanto, em momento de incerteza e de graves reflexos na educação, o planejamento deveria primar para colocar as estruturas em condições de fazer face a modelagens diversas, divulgando datas conforme as condições fossem se tornando claras. Ademais, existem fases que podem ser tocadas sem que as datas estejam demarcadas publicamente. Ao contrário de outros eventos que, como veremos adiante, transformam as ações em fatos consumados.

119. De logo, entendemos que a questão da isenção de taxas encontra-se equacionada de modo satisfatório, embora permaneçam algumas dúvidas.

119.1. Como afirmado pelo INEP, embora possa gerar incertezas nos futuros candidatos (decorrentes do que previsto nos itens 4.6, e subitens, 4.7 e 4.8 dos Editais 33 e 34, de 20/4/2020), o edital previu em outras passagens o deferimento de isenção de ofício:

Enem 2020 Impresso

17.12 O participante que preencha um dos requisitos constantes do item 4.6 deste Edital terá sua isenção deferida, de ofício, no ato da inscrição para o Enem 2020 impresso, no período de 11 a 22 de maio de 2020, inclusive o que tenha obtido a isenção da taxa de inscrição do Enem 2019 e não tenha comparecido às provas nos dois dias de aplicação.

esclarecidos pelo Inep.

Enem 2020 Digital

17.13 O participante que preencha um dos requisitos constantes do item 4.6 deste Edital terá sua isenção deferida, de ofício, no ato da inscrição para o Enem 2020 digital, no período de 11 a 22 de maio de 2020, inclusive o que tenha obtido a isenção da taxa de inscrição do Enem 2019 e não tenha comparecido às provas nos dois dias de aplicação.

17.14 Os casos omissos e as eventuais dúvidas referentes a este Edital serão resolvidos e esclarecidos pelo Inep.

119.2. Não parece adequado que no início do edital o INEP coloque a necessidade de o participante solicitar isenção de taxa de inscrição e exija declaração de vulnerabilidade econômica e inscrição no CadÚnico, para depois, nas disposições finais, nos itens derradeiros do edital, prever que o participante que preencher as condições do item 4.6 terá a isenção declarada de ofício. Daí a questão: então qual a razão do momento de solicitação de isenção?

119.3. Ademais, tem-se que a fase de inscrição se dá entre 11 a 22/5/2020, enquanto o pagamento da taxa de inscrição deve ocorrer entre 11 a 28/5/2020. Logo, os inscritos que se acharem abrangidos pelos requisitos postos no item 4.6 dos editais, inscreve-se e não paga, ficando a depender do deferimento da isenção de ofício. Ocorre que esta não tem prazo, forma de divulgação da análise e sua negativa não tem recurso previsto. Dito de outra forma, o candidato que não pagar a taxa até o dia 28/5, apenas 6 dias após o término do período de inscrição, em que pese acreditar fazer jus ao direito de isenção, pode perder sua inscrição pelo não deferimento de ofício.

119.4. De outra, não está claro a questão dos 46 milhões de invisíveis do Cadastro Único, que não têm nem acesso à internet para se regularizar e ficaram sem renda por causa da pandemia (<https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2020/04/26/auxilio-emergencial-de-r-600-revela-42-milhoes-de-brasileiros-invisiveis-aos-olhos-do-governo.ghtml>).

120. Quanto a alteração da data do ENEM Digital, o INEP afirmou ter optado “por postergar [...] a fim de se afastar um pouco mais sua realização do período de contágio”. Não é possível compreender como, para até 101 mil inscritos na versão digital, se decida afastar do período de contágio, e para a versão impressa, para milhões de inscritos, essa premissa não tenha sido aplicada. E a alteração foi realizada, mesmo com o cenário indefinido, a evidenciar nova **contradictio in adjecto** nas respostas do INEP.

120.1. É que, se a dimensão do ENEM requer um planejamento adequado e a prática de atos concatenados, não faz sentido manter as datas nos mesmos padrões das edições anteriores, e, mais tarde, alterar umas e manter outras com argumentos que serviriam para ambas as modalidades.

121. Dos argumentos lançados na resposta à oitiva prévia, o mais preocupante é o referente ao “ensalamento”.

121.1. Como se observa nas letras ‘e’, ‘g’ e ‘h’ do item 78.2 da presente instrução, após as inscrições as bases de dados são remetidas para a gráfica. Essa base de dados é o “ensalamento”, que se dá a partir da individualização do aluno, determinando-se a sala e, na gráfica, identificando sua prova, para, depois, haver o empacotamento para a sala de destino.

121.2. Finalizadas as inscrições e pagas (ou isentas) as taxas, não é difícil compreender que, chegada a fase de ensalamento, agravando-se com a impressão das provas, teremos o fato consumado. Isso porque qualquer reabertura da fase de inscrição levará a perda do ensalamento e, até mesmo, das

provas impressas.

121.3. E caso, por questões sanitárias, se decida por definir o distanciamento entre alunos diferente do que houver sido planejado pelo INEP, da mesma forma haverá perdas no “ensaleamento” e nas provas impressas após sua definição.

122. De outra, quando o INEP fala que o menor prazo para a conclusão do projeto é a divulgação dos resultados na terceira semana de janeiro, está tomando como paradigma o ocorrido nos anos anteriores (letra ‘i’ do item 78.2 desta), revela trabalhar em uma situação excepcional com parâmetro da normalidade.

122.1. Assim sendo, quando alega que “não há clareza sobre o prazo necessário para recomposição do calendário acadêmico, qualquer proposta de cronograma diferente daquela estabelecida no Edital do Exame, deve ser precedida de estudos técnicos, que demonstrem os impactos na divulgação dos resultados” (peça 21, p. 8), revela o INEP que pretende manter as datas dos anos anteriores, as quais foram fixadas em calendário acadêmico (letra ‘k’ do item 78.2 desta) que se sabe prejudicado e de redefinição incerta.

123. Quanto a alegação de que o ENEM tem como objetivo aferir o domínio das competências e habilidades esperadas, de fato, como dito acima, isso está em risco. Como aferir domínio de quem não teve aulas ou as recebeu em condições de desvantagem em comparação com alunos de escolas particulares?

123.1. Ao contrário, a resposta do INEP veio toda fundada na importância de datas, sob a premissa de um calendário acadêmico que se sabe incerto. Assim como “o direito só existe em função do ser humano, e é nele que se fundamenta todo e qualquer direito” (Dallari e Comparato. Curso de direito constitucional. Salvador: JusPodivm, 2016), o ENEM não serve a datas, definidas em condições de normalidade.

123.2. Ao contrário, diante da situação de paralisia e incerteza causada pela pandemia, com profundos reflexos na educação e no próprio ENEM, este deve servir aos princípios (art. 206, inciso I, Constituição Federal, art. 3º, inciso I, da LDB, art. 3º, incisos I, II e III, do Decreto 9.432/2018), diretrizes (art. 2º, incisos II, III e IV, da Lei 13.005/2014) e objetivos (art. 2º, incisos II e V, do Decreto 9.432/2018, art. 2º da Portaria MEC/GM 468/2017 e item 2.1 dos Editais do ENEM 33 e 34/2020), caso contrário, teremos a manutenção de prazos pretéritos, mas o resultado será o aprofundamento das desigualdades na educação.

124. No tocante à exacerbação do poder discricionário do INEP para definir o cronograma do ENEM, em nenhum momento se discutiu sua competência. O controle deste TCU está cingido à denominada doutrina da tripartição, no sentido de competir ao Tribunal o controle do excesso (ou abuso), da deficiência e da ausência do poder de normatizar, bem assim, uma vez regularmente utilizado o poder discricionário, cobrar-lhe a vinculação de seus atos. Os Tribunais de Contas também promovem controles de resultados, ou seja, se o resultado se mantém no quadro do juridicamente tolerável. “Um tal controle é um controle negativo porque não é perguntado qual o resultado correto e se ele foi encontrado, mas somente se vícios foram evitados” (Robert Alexy. Vícios no Exercício do Poder Discricionário. Revista dos Tribunais, ano 89, vol. 779, setembro 2000, p. 11-46).

125. De outra, quando o INEP funda a importância da manutenção dos cronogramas do ENEM na utilização de seu resultado nos principais programas do MEC, em verdade acaba, mais uma vez, por dar mais acento à forma que à substância.

125.1. Como se vê na letra ‘o’ do item 78.2 da presente instrução, não é possível dizer que o recrudescimento da desigualdade está protegido pela reserva de vagas de que trata o art. 3º da Portaria Normativa GM/MEC 18/2012 (SISU). É que não existe apenas a desigualdade entre escolas públicas e escolas privadas. Há, ainda, a desigualdade entre escolas públicas por região, por estados, por municípios, e entre as escolas públicas urbanas e rurais. Como visto à saciedade, as paralisações das

aulas não foram simétricas, como não serão simétricos os retornos. Também não há simetria nos recursos tecnológicos utilizados. Ademais, permanece a possibilidade de alunos de escolas públicas concorrerem a vagas da ampla concorrência, a depender do modelo definido por cada instituição de ensino. Possibilidade essa, da mesma forma, atingida pelo recrudescimento da desigualdade como consequência da pandemia.

125.2. No item desta instrução mencionado, verifica-se que o PROUNI, para o recebimento de bolsas integrais ou parciais, requer o mínimo de 450 pontos de média das notas. Exatamente isso está em risco. Alunos pobres, sem acesso a aulas presenciais e a mecanismos idôneos de acesso digital a aulas, poderão ficar sem acesso ao programa, culminando em negativa de acesso à educação superior.

125.3. No que concerne ao FIES, a mesma linha de raciocínio pode ser utilizada.

125.4. Ademais, não é raro ver diversas universidades particulares concedendo bolsas de estudo a alunos de acordo com a nota do ENEM. Por exemplo, a determinada Universidade oferece bolsas de até 100% para alunos com média de 750 pontos ou mais no ENEM. Temos, aí, um aluno que não terá acesso a bolsa, terá acesso a descontos reduzidos ou mesmo não terá condições de cursar o curso superior por inviabilidade financeira (a exemplo, vide publicações na internet sob os títulos “9 benefícios que você pode ter com a sua nota do ENEM”, “50 faculdades com bolsas de estudo que aceitam a nota do ENEM” e “Quantos pontos preciso tirar no ENEM para conseguir bolsa?”).

126. Quanto a alegação de que 60% dos candidatos tentam o ENEM pela segunda ou terceira vez, como se não houvesse prejuízo para eles com a paralização das aulas, tomando como base os restantes 40% e tomando o número de inscritos em 2019 (5,1 milhões), o prejuízo mencionado atingiria, potencialmente, mais de 1 milhão de estudantes.

127. O argumento do INEP, reproduzido na letra ‘q’ do item 78.2 também não merece prosperar. As instituições, em condições de normalidade, de fato, projetam seus calendários acadêmicos de acordo com o cronograma do SISU, PROUNI, FIES.

127.1. Portanto, se o MEC, utilizando de seu poder normativo e da necessária concertação com as demais entidades (como se verá adiante), definir datas mais alargadas para esses programas e para o próprio ENEM, certamente as universidades e faculdades não se furtarão a adaptar seus calendários em função dessa situação de exceção. Lembremos, a Olimpíada de 2020 será realizada em 2021. Da mesma forma, o calendário acadêmico de 2021 pode começar em abril e, no decorrer do tempo, ir se ajustando ao calendário de períodos de normalidade (diversos são os instrumentos para isso, como regime de aulas, redução de recessos, etc.).

127.2. Lembremos, com Axel Honneth (Posttraditionale Gemeinschaften – ein Konzeptueller Vorschlag, pp. 1-15). Devemos partir do ‘pressuposto do reconhecimento’ não como uma concessão do ‘eu’ como portador de direitos abstratos. O reconhecimento dirige-se ao ‘eu’ específico portador de direitos concretos. Em momentos como o que vivemos, relativiza-se a importância dos argumentos formais (de prazos conforme o passado de normalidade), porque se confia na capacidade corretiva da **práxis**. E a **práxis** impõe medidas protetivas aos vulneráveis, de modo que a política pública do ENEM não signifique o recrudescimento das desigualdades.

128. O INEP, ao afirmar que “qualquer proposta de cronograma diferente daquela estabelecida no edital do exame, deve ser precedida de estudos técnicos” (letra ‘s’ do item 78.2 desta instrução), o que se questiona aqui é a ausência de elementos técnicos para a definição de datas tal como em situações de absoluta normalidade.

129. Nesse sentido, não nos parece adequada a afirmação do Instituto, no sentido de que não haveria prejuízo aos estudantes de baixa renda relacionado à pandemia, que possa justificar o adiamento do ENEM, visto que a falta de aulas presenciais atingirá a todos igualmente (letra ‘c’ do item 78.3).

129.1. Como exaustivamente demonstrado aqui, há sim, um incremento da desigualdade de chances pela pandemia.

129.2. Primeiro, porque as escolas privadas conseguiram implementar rapidamente aulas telepresenciais, onde os professores além de promoverem o incentivo aos estudos “ao vivo”, também podem tirar a dúvida dos alunos **on line**.

129.3. Segundo, porque sabe-se que as famílias de baixa renda são as de menor escolaridade. Enquanto as de melhor renda possuem um professor para lhes tirar as dúvidas, mesmo em dias de pandemia, e familiares com escolaridade capaz de também auxiliar no ensino, muitas famílias de baixa renda não possuem familiares com escolaridade que permita o apoio ao ensino.

129.4. Para além da desinclusão digital, quer pela completa ausência de internet nas residências, quer pelo caráter precário da banda larga, especialmente para permitir o acesso a arquivos “pesados” como vídeos, temos os mesmos problemas na telefonia. Sabemos que em muitas cidades e em muitos aparelhos celulares, o que se suporta é a rede 2G. Lentidão, distorção de imagens, descontinuidade de transmissão e travamentos não são difíceis de se verificar (“destrava”). Além do mais, quanto menor a renda, menos o pacote de dados contratado junto as operadoras. Os efeitos disso são evidentes. Da mesma forma que os computadores, os alunos de baixa renda possuem celulares, cuja capacidade de processamento depende do valor dos aparelhos.

130. Pelo que a MP 934/2020, o AVAMEC (aulas padronizadas e sem interação), e outras medidas do tipo, não são capazes de eliminar fortemente os feitos da pandemia.

131. Chega-se ao argumento da criação do Comitê Operativo de Emergência – COE, destinado a analisar e discutir os impactos da pandemia nas estruturas de ensino e nos cronogramas educacionais (item 78.4 desta instrução).

131.1. Ocorre que, grande parte dos integrantes do COE são a favor do adiamento do ENEM. Confira-se:

a) **Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed:** através de nota pública, estando suspensas as aulas nas escolas em todo o território nacional, bem como pelos prejuízos para os estudantes, especialmente de escolas públicas, a manutenção do calendário publicado, especialmente das datas de realização das provas, deverá ampliar as desigualdades entre os estudantes do Ensino Médio em todo o país no acesso às instituições de Ensino Superior. Ademais, mesmo considerando as soluções e ferramentas que estão sendo implantadas nas redes privadas e públicas para minimizar as perdas do período de suspensão das aulas presenciais, elas não chegarão para todos os estudantes brasileiros, especialmente os mais carentes;

b) **Conselho Nacional de Educação – CNE:** em 28/4/2020, aprovou diretrizes das escolas durante a pandemia. Entre elas, em cenário de incerteza de retomada das aulas (**cada município e cada estado podem estabelecer datas diferentes, o que cria um outro imbróglio**), apresenta-se recomendações para que atividades não presenciais possam ser utilizadas como carga horária, de modo a não gerar reposições de aulas. Interessante notar a recomendação para que “**as avaliações nacionais e estaduais considerem as ações de reorganização dos calendários de cada sistema de ensino antes de realizar o estabelecimento dos novos cronogramas das avaliações em larga escala**”, de modo a assegurar “as mesmas oportunidades a todos que participam das avaliações” (http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=89051:cne-aprova-diretrizes-para-escolas-durante-a-pandemia&catid=12);

c) **União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime):** a gestão ampliada da Undime, grupo formado pela diretoria executiva (nacional) e presidências estaduais, se reuniu em 13/5/2020, com representantes da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) e Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE) para tratar do tema. Antes, em 9/4/2020, em reunião virtual com a Frente Parlamentar Mistas da Educação e com os membros do

Conselho Consultivo, composto pela Undime, Consed, Cenpec, Fundação Lemann e Todos pela Educação, a reunião teve como convidados Maria Helena Guimarães de Castro, presidente da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave), conselheira do Conselho Nacional de Educação (CNE); do professor Marcelo Freire, presidente do Instituto Bora Vencer; Ricardo Henriques, superintendente do Instituto Unibanco e Ana Inoue, da Fundação Itaú para Educação e Cultura. A seguinte transcrição dá a exata noção do posicionamento de todas essas entidades (<https://undime.org.br/noticia/09-04-2020-19-18-frente-parlamentar-mista-da-educacao-se-reune-para-debater-o-cronograma-do-enem>):

A presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação, professora Cecília Motta, informou que o Consed publicou e enviou ao Inep uma nota pública em que manifesta preocupação quanto às datas divulgadas, tendo em vista que as aulas encontram-se suspensas em todo o território nacional. Para o Conselho, a manutenção do calendário publicado, especialmente das datas de realização das provas, deverá causar prejuízos aos estudantes, especialmente de escolas públicas, e irá ampliar as desigualdades para o acesso às instituições de ensino superior. “A posição do Consed é que o Inep aguarde o término da pandemia e decida em conjunto, porque somos nós que estamos com a maioria dos estudantes que farão o Enem esse ano”.

Para a presidente da Abave, Maria Helena Guimarães de Castro, não faz sentido a divulgação do cronograma em um momento de isolamento social. Além disso, o anúncio, neste período, pode causar problemas aos alunos, sobretudo aos que necessitam de isenção da taxa de inscrição. “Entendemos que é inadequado, sendo que os alunos que precisam de isenção são os que dependem das escolas para ter acesso à internet”, explica.

Corroborando com a parlamentar, Luiz Miguel Garcia, presidente da Undime e Dirigente Municipal de Educação de Sud Mennucci (SP) lembra que é preciso ter consciência do limite da abrangência das ações a serem realizadas. “Vamos ser conscientes, usar o equilíbrio e o bom senso para que a gente consiga garantir a oferta e procure fazer com que os alunos que tanto precisam do Enem possam de fato ter um acesso minimamente plausível a essa disputa”.

A reunião culminou com a publicação de uma nota da Frente Parlamentar Mista na qual parlamentares e membros do conselho consultivo manifestam preocupação com a manutenção dos prazos do Enem. De acordo com o documento, a Frente se soma às reações e protestos à publicação dos editais, e encara com preocupação os esclarecimentos publicados pelo órgão em resposta às primeiras manifestações, no dia 1 de abril, reiterando a intenção de manter as datas e procedimentos publicados.

d) Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), que divulgou a seguinte nota pública (<http://portal.conif.org.br/br/component/content/article/84-ultimas-noticias/3451-nota-publica-sobre-o-adiamento-do-enem?Itemid=609>):

O Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif) – representante dos Institutos Federais, Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) e Colégio Pedro II –, vem a público reforçar seu pleito junto ao Ministério da Educação (MEC) pelo adiamento da realização das inscrições (prazo final em 22 de maio de 2020) e das datas das provas (1º e 8, 22 e 29 de novembro de 2020) do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

A petição é tida como crucial e legítima, ao considerarmos o atual contexto de enfrentamento da pandemia da COVID-19, que obrigou a adoção de medidas emergenciais, como o isolamento social e a suspensão das aulas, especialmente as de caráter presencial, impactando de sobremaneira o aprendizado da população mundial em idade escolar.

Apesar dos esforços empreendidos (atividades remotas, extracurriculares e apoio psicológico, dentre outros), a Rede tem ciência de que muitos desses jovens são de regiões menos favorecidas do Brasil e dependem das instituições para o acesso à inclusão digital (plena e/ou parcial). Tal realidade compromete a participação no Exame Nacional do Ensino Médio, desde a inscrição à realização da prova.

A opção por se manter a aplicação do Exame prejudicará milhões de candidatos, dentre os quais os que integram a Rede Federal. Nesse sentido, o Conif defende o adiamento de todas as etapas do ENEM 2020, em razão do surto pandêmico hodierno, para que sejam evitados danos ainda maiores aos estudantes concluintes do Ensino Médio de todo o país.

Brasília, 12 de maio de 2020.

Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif)

131.2. A instituição do COE não terá muita utilidade pública, caso o posicionamento de seus participantes externos ao Poder Executivo não tenha acolhida.

132. Note-se, não foram trazidas aos autos as atas de reuniões do COE, nem mesmo o resultado, ainda que parcial, da Consulta Pública promovida pelo Conselho Nacional da Educação, a qual tem como um dos objetivos discutir a reorganização do calendário escolar e o impacto da Covid-19 nas escolas. Da mesma forma, noticiou-se, mas não se juntou, os resultados, ainda que preliminares, de estudos promovido pela Sesu, em parceria com a rede Data Science – BR, acerca do calendário acadêmico do próximo ano (letra ‘c’ do item 78.4 desta instrução).

133. Por tudo o exposto até aqui, para além da independência de instâncias, as premissas do TRF da 3ª Região (letra ‘e’ do item 78.4 desta) são diversas das elencadas na presente instrução.

134. De outra, o ressaltado de alguns dos documentos que suportam as alegações postas na resposta à oitiva prévia merecem alguns comentários, ainda que laterais:

a) peça 22 (item 81 desta): preocupa a capacitação de quase 600 mil profissionais envolvidos no ENEM, a qual se inicia 5 meses antes de sua realização (ou seja, junho de 2020). Isso porque o pico da pandemia está previsto exatamente para junho/julho;

b) peça 23 (item 83 da presente): o próprio INEP trouxe a informação de que vários países reagendaram seus exames, a exemplo do Chile, China, França, Japão, Espanha e Vietnã;

c) peça 34 (item 93 desta instrução): verifica-se que as premissas da decisão judicial não se mantêm, porquanto, conforme demonstrado, “os demais atores” têm posição formada pelo adiamento do ENEM;

d) peça 35 (item 94 desta): a forma como redigida a nota, denota que alterações no cronograma podem gerar revisões contratuais (vide o item 4.6);

135. Por fim, alguns elementos adicionais permitem melhor compreender o problema posto nos autos e confirmam o que aqui evidenciado:

135.1. “Servidores do Inep exigem suspensão do calendário do ENEM” (publicado no folha.uol.edu.br).

135.2. “Presidente da Comissão de Educação do Senado defende adiamento do ENEM”.

135.3. Projeto de Decreto Legislativo 137/2020, de autoria do Senador Izalci Lucas, propõe a suspensão dos editais do ENEM 2020.

135.4. “70 milhões de brasileiros têm acesso precário à internet na pandemia do coronavírus” (Folha de São Paulo, em 16/5/2020);

135.5. “Brasil é exceção com ENEM durante a pandemia” (Folha de São Paulo, em 9/5/2020): só 5 países de 19 com provas similares mantiveram o cronograma. Adiaram ou cancelaram: China, EUA, Espanha, Irlanda, Malásia, Polônia, Rússia, Singapura, Gana, Colômbia. Substituíram por outra forma de avaliação: França e Reino Unido. Segue indefinida: Finlândia e Itália. Exigência de conteúdos abordados antes do fechamento das escolas: Chile e Egito.

135.6. Taxa de ingresso ao nível superior é maior entre alunos da rede privada (Agência IBGE, em 5/12/2018): dos alunos da rede pública, apenas 36% entraram numa faculdade. Para os da rede privada, esse percentual ficou em 79,2%.

136. Na Sessão do dia 19/5/2020, o Senado aprovou o PL 1.277/2020, que suspende o ENEM em caso de calamidade pública (<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/19/senado-aprova-adiamento-do-enem-2020-materia-vai-a-camara>), tendo sido o projeto de lei encaminhado à Câmara do Deputados. Destaque o teor da proposição aprovada por aquela Casa Legislativa:

Art. 1º Esta lei inclui § 1º-A ao art. 44º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a seguinte redação:

Art. 44. [...]

§ 1º-A Em casos de reconhecimento de estado de calamidade pelo Congresso Nacional, a partir de solicitação do Poder Executivo, ou eventos que comprometam o regular funcionamento das instituições de ensino do país, haverá prorrogação automática das provas, exames e demais atividades de seleção para acesso ao ensino superior até que estejam concluídos os respectivos anos letivos nas instituições de ensino público e privado.

137. De outra, a própria Câmara dos Deputados pautou para o dia 20/5/2020 o PL 2.623/2020, entretanto, não houve a votação deste projeto de lei e nem aquele oriundo do Senado Federal. Destaque-se o teor o projeto da Câmara, para fins informativos:

Art. 1º - O Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), fica adiado enquanto durarem as medidas sanitárias emergenciais decorrentes da pandemia do coronavírus.

Parágrafo Único – A realização do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM após o período de emergência sanitária fica condicionada à emissão de parecer técnico expedido pelas autoridades sanitárias do Brasil.

138. O INEP divulgou o adiamento do ENEM, o que fez da seguinte forma:

Atentos às demandas da sociedade e às manifestações do Poder Legislativo em função do impacto da pandemia do coronavírus no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) 2020, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e o Ministério da Educação (MEC) decidiram pelo adiamento da aplicação do exame nas versões impressa e digital. As datas serão adiadas de 30 a 60 dias em relação ao que foi previsto nos editais.

Para tanto, o Inep promoverá uma enquête direcionada aos inscritos do Enem 2020, a ser realizada em junho, por meio da Página do Participante. As inscrições para o exame seguem abertas até as 23h59 desta sexta-feira, 22 de maio. (http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/nota-oficial-adiamento-do-enem-2020/21206)

As pessoas que se inscreverem no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) 2020 vão poder opinar sobre a data de realização da prova. O Ministério da Educação (MEC) fará uma consulta com os inscritos na última semana de junho. O anúncio foi feito pelo ministro da

Educação, Abraham Weintraub, nesta terça-feira, 19 de maio, quando mais de 4 milhões de estudantes já haviam realizado a inscrição.

Os estudantes serão consultados na Página do Participante, que reúne todas as etapas de realização do Enem – antes, durante e depois da aplicação. (http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/6877347)

139. Entendemos que o adiamento não ocasiona a perda de objeto do presente processo. Isso porque apresenta três centrados problemas:

a) adia por 30 a 60 dias, entretanto, tal adiamento não apresenta condicionantes, como as apresentadas em projetos de lei pelo Senado Federal (prorrogação automática em casos de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, até que estejam concluídos os anos letivos) e pela Câmara dos Deputados (adiamento enquanto durarem as medidas sanitárias emergenciais decorrentes da pandemia do coronavírus);

b) a data da prova será definida por consulta pública aos candidatos, quando deveria ser fixada a partir de estudos técnicos que levassem em conta os efeitos da paralisação das aulas presenciais em decorrência da pandemia (inclusive calendários acadêmicos), bem como o prazo necessário para contornar as diferenças incrementadas pela pandemia para os alunos das redes privada e pública e, na pública, entre alunos de escolas urbanas e rurais (recompôr a igualdade de chances, mitigando os efeitos da pandemia, tentando recriar o cenário de condições de normalidade);

c) a fixação das datas das provas por meio de consulta pública aos candidatos ofende os princípios e as diretrizes constitucionais e infraconstitucionais, os quais possuem natureza eminentemente contramajoritária.

140. Quanto a esta última questão (a consulta pública ofende os princípios e diretrizes constitucionais e infraconstitucionais), vamos discorrer detalhadamente.

140.1. A natureza contramajoritária de determinados princípios e regras tem a seguinte conformação. Segundo Eduardo Cambi: ficando a maioria democrática na incumbência de afirmar a prevalência concreta de direitos em colisão, ter-se-ia que negar a ideia de que os direitos fundamentais são trunfos contra a maioria e questionar a própria razão de ser dos mesmos direitos fundamentais (Neoconstitucionalismo e neoprocesualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 205). Nesse sentido, o contramajoritarismo assegura que as minorias não sejam sufocadas por supressões dos valores democráticos impostas pela maioria em benefício próprio. Para Lenio Luiz Streck (Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teoria discursivas: da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 18 e 19): “se se compreendesse a democracia como a prevalência da regra da maioria, poder-se-ia afirmar que o constitucionalismo é antidemocrático, na medida em que este “subtrai” da maioria a possibilidade de decidir determinadas matérias, reservadas e protegidas por dispositivos contramajoritários”.

140.2. Como visto nesta instrução, a Constituição traz um dispositivo eminentemente contramajoritário em seu art. 206, inciso I: o ensino deve ser ministrado segundo o princípio da igualdade de condições para o acesso na escola. Princípio constitucional reproduzido no art. 3º, inciso I, da LDB e no art. 3º, inciso I, do Decreto 9.432/2018). Princípio esse complementado pelo princípio da garantia do direito à educação (art. 3º, inciso III, do Decreto 9.432/2018), por diretrizes como a da “superação das desigualdades educacionais” (Lei 13.005/2014) e por objetivos da política nacional de avaliação, como o do fomento a inclusão educacional dos jovens (art. 2º, inciso I, do Decreto 9.432/2018). Todas as normas acima, por se referirem ao direito fundamental da igualdade de condições, possuem conteúdo eminentemente contramajoritário.

140.3. Em sendo assim, não pode uma maioria de inscritos consultados decidir por datas das provas, segundo seus interesses, em detrimento dos mais vulneráveis, os quais tiveram a igualdade de chances ainda mais prejudicadas pelos efeitos da pandemia. Adicionalmente, é importante ressaltar que a consulta será feita somente aos inscritos, que, obviamente, se orientarão pelos seus próprios interesses, sem considerar os interesses dos candidatos que não conseguiram realizar suas inscrições.

140.4. Essa maioria interessada pode ser facilmente identificada entre aqueles que fazem as provas na qualidade de treineiros (pelo que os efeitos da paralisação das aulas têm menor impacto se relacionarmos ao resultado pretendido: o de meramente treinar) e aqueles que, já tendo terminado o ensino médio, fazem a prova pela segunda ou terceira vez (como já cursaram as matérias, a paralisação das aulas não apresenta reflexo para eles). Segundo o próprio INEP, em torno de 60% (sessenta por cento), conforme dados do Enem de 2019, já concluíram o ensino médio e estão tentando ingressar nas universidades pelo Enem pela segunda ou terceira vez; (peça 21, item 48 da resposta a oitiva). Ainda segundo o INEP (peça 61), “o perfil dos participantes do Enem vai muito além dos concluintes do ensino médio, conforme demonstrado por este Instituto em série histórica dos últimos cinco anos. Nas edições do ENEM de 2015 a 2019, a maioria das pessoas que prestaram o exame, em média 74,4%, quase três a cada quatro participantes, não eram estudantes que cursavam o último ano do Ensino Médio”. Naquele período, a proporção de concluintes especificamente oriundos de escolas públicas que prestaram o Enem variou de 17,4%, em 2015, a 19,3%, em 2019”.

140.5. Assim sendo, os mais vulneráveis somam apenas 19,3% do total de inscritos (embora somem cerca de 1 milhão de inscritos), não podendo serem submetidos à vontade da maioria de 80,7%, composta por ‘treineiros’, por concluintes oriundos de escolas particulares e pelos que já concluíram o ensino médio. Confira-se os números de duas edições para se ter noção da desigualdade entre os votantes, embora expressiva a quantidade de vulneráveis:

ano 2019

total de inscritos 5.095.270

não concluintes 3.629.375

concluintes total 1.465.895

pública 983.079

privada 164.382

não informado 318.434

ano 2017

total de inscritos 6.731.341

não concluintes 4.944.622

concluintes total 1.786.719

pública 1.488.686

privada 297.228

não informado 805

141. Segundo o INEP, até as 12h do dia 22/5/2020, 5.151.868 pessoas efetuaram a inscrição para participar desta edição do Enem (http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/6878663).

142. Como dito em outra passagem desta instrução, os gastos com o ENEM superam a casa dos R\$ 600 milhões. Apenas para se ter uma ideia dos riscos inerentes a um planejamento não efetivado a contento, segundo o MEC, no ENEM 2017, foram 2.017.253 ausentes - dentre esses, 83,8% eram isentos (ou seja, não precisaram pagar a taxa de inscrição). O prejuízo teria sido de R\$ 176.590.328,00. Em 2019, dos 5.095.270 inscritos, 23% faltaram às provas. É certo que a pandemia e os problemas no calendário escolar decorrentes do fechamento das escolas podem incrementar o número de faltantes, o que representa prejuízo aos cofres públicos.

CONCLUSÃO

143. A representação argui ilegalidade nos editais do ENEM 2020, mencionados acima, notadamente em relação ao cronograma fixados. Sustenta-se a nulidade dos atos na medida em que padecem de ilegalidade do objeto, bem como violam a igualdade de condições entre candidatos e a garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, previstos nos artigos 3º, I, e 4º, V da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei Federal nº 9.394/1996) (peça 1, p. 2).

144. A representação foi admitida por Despacho do Exmo. Sr. Ministro Relator (peça 15) por preencher os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 e no inciso III do art. 237 do RI/TCU.

145. Constatou-se que os efeitos da pandemia na educação têm forte potencial de aprofundar as desigualdades de chances, colocando em posição de vantagem comparativa as escolas privadas sobre as públicas, as urbanas sobre as rurais e os alunos inseridos em contexto de desinclusão digital em relação aos estudantes com acesso a internet e de boa velocidade.

146. Diante da situação de paralisia e incerteza causada pela pandemia, com profundos reflexos na educação e no próprio ENEM, este deve servir aos princípios (art. 206, inciso I, Constituição Federal, art. 3º, inciso I, da LDB, art. 3º, incisos I, II e III, do Decreto 9.432/2018), diretrizes (art. 2º, incisos II, III e IV, da Lei 13.005/2014) e objetivos (art. 2º, incisos II e V, do Decreto 9.432/2018, art. 2º da Portaria MEC/GM 468/2017 e item 2.1 dos Editais do ENEM 33 e 34/2020), caso contrário, teremos a manutenção de prazos pretéritos, mas o resultado será o aprofundamento das desigualdades na educação.

147. As razões expendidas pelo INEP em resposta à oitiva prévia não demonstram que o instituto planejou a definição de datas tendo em conta os efeitos da pandemia, mas, ao contrário, manteve cronogramas de anos anteriores.

148. Todas as entidades integrantes do Comitê Operativo de Emergência – COE/MEC que não integrantes do Poder Executivo, são favoráveis ao adiamento do ENEM.

149. Note-se, não foram trazidas aos autos as atas de reuniões do COE, nem mesmo o resultado, ainda que parcial, da Consulta Pública promovida pelo Conselho Nacional da Educação, a qual tem como um dos objetivos discutir a reorganização do calendário escolar e o impacto da Covid-19 nas escolas. Da mesma forma, noticiou-se, mas não se juntou, os resultados, ainda que preliminares, de estudos promovido pela Sesu, em parceria com a rede Data Science – BR, acerca do calendário acadêmico do próximo ano (letra ‘c’ do item 78.4 desta instrução).

150. A consumação do prazo de inscrição representa forte risco financeiro e de organização do ENEM, porquanto, a partir dela vem a fase de “ensalamento” quando serão impressas e organizadas as provas individualmente, segundo o local de prova, quando qualquer alteração implicará em perdas financeiras e no problema do fato consumado. Como não se sabe a quantas caminhará a pandemia, não é possível definir o modo como as salas de aplicação das provas serão organizadas (distanciamento

entre alunos, número máximo de candidatos por sala), cujo método repercute fortemente nos custos de organização do Exame.

151. Os gastos com o ENEM superam a casa dos R\$ 600 milhões. Apenas para se ter uma ideia dos riscos inerentes a um planejamento não efetivado a contento, segundo o MEC, no ENEM 2017, foram 2.017.253 ausentes - dentre esses, 83,8% eram isentos (ou seja, não precisaram pagar a taxa de inscrição). O prejuízo teria sido de R\$ 176.590.328,00. Em 2019, dos 5.095.270 inscritos, 23% faltaram às provas. É certo que a pandemia e os problemas no calendário escolar decorrentes do fechamento das escolas podem incrementar o número de faltantes, o que representa prejuízo aos cofres públicos.

152. Permanecem dúvidas quanto ao problema da isenção de ofício da taxa de inscrição, notadamente pelo fato de o edital não esclarecer que, para os inscritos que se acharem abrangidos pelos requisitos postos no item 4.6 dos editais, fica a depender do deferimento da isenção de ofício. Ocorre que esta não tem prazo, forma de divulgação da análise e sua negativa não tem recurso previsto. Dito de outra forma, o candidato que não pagar a taxa até o dia 28/5, apenas 6 dias após o término do período de inscrição, em que pese acreditar fazer jus ao direito de isenção, pode perder sua inscrição pelo não deferimento de ofício. De outra, não está claro a questão dos 46 milhões de invisíveis do Cadastro Único, que não têm nem acesso à internet para se regularizar e ficaram sem renda por causa da pandemia.

153. O adiamento do ENEM pelo INEP não ocasiona a perda de objeto do presente processo. Isso porque apresenta três centrados problemas: a) não apresenta condicionantes, como as apresentadas em projetos de lei pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados; b) a data da prova será definida por consulta pública aos candidatos, quando deveria ser fixada a partir de estudos técnicos, bem como o prazo necessário para contornar as diferenças incrementadas pela pandemia para os alunos das redes privada e pública e, na pública, entre alunos de escolas urbanas e rurais; c) a fixação das datas das provas por meio de consulta pública aos candidatos ofende os princípios e as diretrizes constitucionais e infraconstitucionais, os quais possuem natureza eminentemente contramajoritária.

154. O *periculum in mora* não está mais presente, uma vez suspensos os editais. Entretanto, caso não resolvidos os problemas relatados, pode-se retornar o perigo da demora, e, nesse caso, o Tribunal voltar à análise de adoção de medida cautelar.

155. Outrossim, entende-se que os elementos constantes dos autos são suficientes para a propositura de mérito, sem prejuízo de se propor as necessárias determinações e ciências ao Inep, de forma a afastar as irregularidades citadas ao longo desta instrução e a materialização de irregularidades cuja consumação seja menos provável em razão do estágio inicial dos atos que a antecedem.

155.1 Por oportuno, vale repisar que as irregularidades que dão origem às determinações propostas nesta instrução são de conhecimento do Inep, uma vez que o instituto foi objeto de oitiva prévia e se pronunciou por diversas vezes nos presentes autos por meio de juntadas de documentos ao longo da tramitação do mesmo. Ademais, o próprio Inep, de ofício, suspendeu o ENEM 2020, antecipando-se a possível deliberação do TCU sobre o tema. Por derradeiro, diante da possibilidade de o Inep sustar a referida suspensão do ENEM, num prazo relativamente curto (de 30 a 60 dias), faz-se necessária, para sua efetividade, que as deliberações propostas na presente instrução sejam tempestivas, sendo razoável supor a aplicabilidade do art. 14, §2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no caso concreto.

156. Por fim, cumpre observar que as alegações constantes do processo apensado (TC 018.757/2020-0) não acrescentaram novos argumentos passíveis de análise nos presentes autos, de forma que se dá por cumprida a análise em conjunto e confronto desses processos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) diante dos elementos comprobatórios constantes nos autos, julgar, no mérito, **procedente** a representação;

b) **considerar prejudicado** o pedido de medida cautelar, uma vez afastado, por ora, o *periculum in mora*, já que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e o Ministério da Educação (MEC) decidiram pelo adiamento da aplicação do exame nas versões impressa e digital, pelo período de 30 a 60 dias em relação ao previsto no edital, sem prejuízo de o Tribunal voltar a sua análise, caso entenda que os fatos ensejadores, constantes deste processo, não foram saneados após o retorno do cronograma do Enem 2020;

c) **determinar**, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU c/c os arts. 2º, inciso I, e 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) que:

c.1) em conjunto com os demais agentes que estão conectados com o cronograma do ENEM, **desenvolva e encaminhe** ao TCU, no prazo máximo de sessenta dias, tendo em vista a excepcionalidade da situação, novo cronograma, levando em consideração os efeitos da pandemia, de forma a reduzir a desigualdade de chances incrementada pela paralização das aulas e pelo fechamento das escolas, notadamente em relação aos mais vulneráveis, **observando** os princípios, diretrizes e objetivos do exame nacional, previstos no art. 3º, inciso I, da LDB, no art. 2º, incisos II, III e IV, da Lei 13.005/2014, nos artigos 2º, 3º, e 7º do Decreto 9.432/2018, no art. 2º da Portaria MEC/GM 468/2017 e no item 2.1 dos Editais do ENEM 33 e 34/2020;

c.2) durante o período de suspensão dos cronogramas do ENEM 2020, **crie fase** de resultados das isenções deferidas de ofício, encaminhando comprovação ao TCU, no prazo máximo de trinta dias, permitindo que os inscritos, em caso de não deferimento, possam dela recorrer ou lhes seja facultado prazo, após o resultado das análises desses recursos, para efetuar o pagamento das inscrições, em respeito aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório;

d) **dar ciência**, com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) que:

d.1) o encerramento das inscrições postas nos editais ENEM DIGITAL 34, de 20 de abril de 2020, e ENEM IMPRESSO 33, de 20 de abril de 2020, juntamente com o prosseguimento da fase de “ensalamento”, enquanto não firmado cronograma definitivo das fases posteriores, e, tendo em conta que a realização dos atos dela consequentes provocaria o fato consumado, inviabilizando o retorno às fases anteriores, pode gerar consideráveis prejuízos ao Erário e afrontar o princípio constitucional da economicidade;

d.2) a fixação de novas datas dos exames do ENEM 2020 com base em consulta pública aos inscritos, fere os dispositivos constitucionais e legais de natureza eminentemente contramajoritários, tais como o art. 206, inciso I, da CF/88, c/c o art. 3º, inciso I, da LDB, art. 3º, inciso I, do Decreto 9.432/2018, complementados pelo princípio da garantia do direito à educação (art. 3º, inciso III, do Decreto 9.432/2018), por diretrizes como a da “superação das desigualdades educacionais” (Lei 13.005/2014) e por objetivos da política nacional de avaliação, como o do fomento a inclusão educacional dos jovens (art. 2º, inciso I, do Decreto 9.432/2018);

e) **esclarecer** que a suspensão dos editais não impede a elaboração do planejamento detalhado e a realização de atividades, desde que sua execução não implique em desperdício de

recursos públicos em função da perda, total ou parcial, das mesmas ou pelo incremento de custos em decorrência do aumento de sua extensão no tempo, nem desrespeite as demais deliberações da presente proposta;

e) **comunicar** do acórdão que vier a ser proferido aos representantes do presente processo e do processo apensado (TC 018.757/2020-0) e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos para V. Sas.;

f) **arquivar** os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso III, do RITCU.

SecexEducação, 22 de maio de 2020.

(Assinado eletronicamente)

Sérgio da Silva Mendes

AUFC – Mat. 2857-6