

Ofício nº 019/2018-PJBA

Buriti Alegre, 31 de janeiro de 2018.

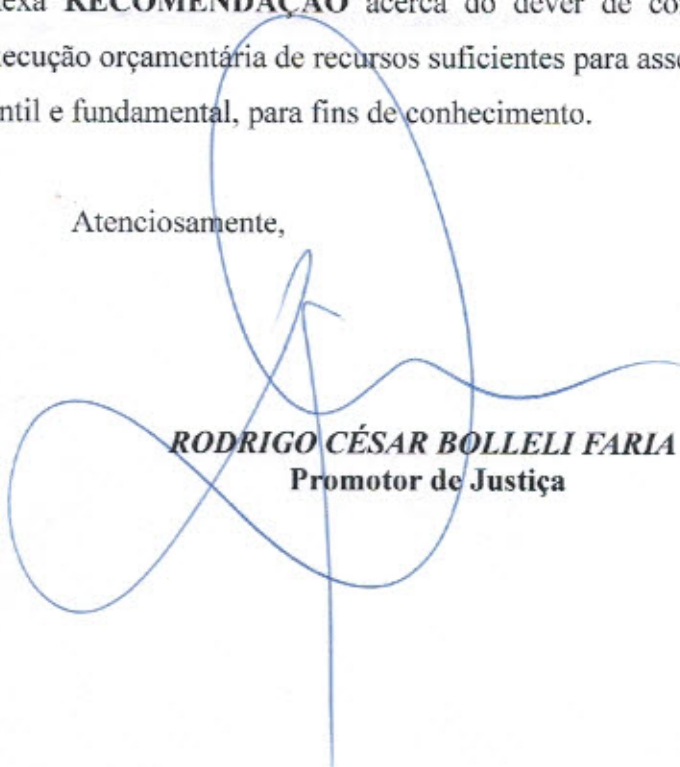
A Sua Excelência o Senhor
ANDRÉ DE SOUSA CHAVES
DD. Prefeito Municipal
Buriti Alegre/GO

Assunto: Encaminha Recomendação

Senhor Prefeito,

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**, por intermédio do Promotor de Justiça em exercício perante a Promotoria de Justiça desta Comarca encaminha a Vossa Excelência a anexa **RECOMENDAÇÃO** acerca do dever de conferir absoluta prioridade na consignação e execução orçamentária de recursos suficientes para assegurar oferta regular de ensino na educação infantil e fundamental, para fins de conhecimento.

Atenciosamente,



RODRIGO CÉSAR BOLLELI FARIA
Promotor de Justiça



À Sua Excelência o Senhor André de Sousa Chaves, Prefeito do Município de Buriti Alegre

RECOMENDAÇÃO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS, neste ato representado pelo Promotor de Justiça que esta subscreve, nos termos do artigo 129, incisos III, VI e IX, da Constituição da República; artigo 201, inciso VIII, e §5º, alínea “c”, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90); artigo 26 e artigo 27, incisos I e II, e parágrafo único, incisos I e IV, todos da Lei n.º 8.625/93; e artigo 47, inciso VII, da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público do Estado de Goiás (Lei Complementar nº 25/98), e ainda:

CONSIDERANDO que a Constituição da República, nos artigos 6º e 205, determina que a educação é direito de todos e dever do Estado, devendo ser assegurada por meio de “ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”, na forma do artigo 23, V, e do *caput* do artigo 214, em regime de colaboração e responsabilidade solidária, tal como se depreende da leitura conjugada dos artigos 30, VI, e 211;

CONSIDERANDO que a jurisprudência¹ do Supremo Tribunal Federal fixa o direito à educação de 0 a 17 anos como direito subjetivo público e, portanto, plena

¹ Segundo o Ministro Celso de Mello, “A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação



e imediatamente exigível perante o Poder Judiciário, em decorrência de interpretação sistemática e integradora conferida aos incisos I e IV e §1º do artigo 208 da Constituição;

CONSIDERANDO que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente (artigo 208, § 2º, da Constituição e artigo 54, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente);

CONSIDERANDO que a Recomendação do Conselho Nacional do Ministério Público nº 44², de 27 de setembro de 2016, e a Recomendação do Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Contas nº 001³, de 24 de outubro de 2016, asseveram que “o dever de gasto mínimo em educação não se resume a aplicar formalmente os percentuais da receita de impostos e transferências previstos no *caput* do art. 212 da Constituição Federal, devendo, na forma do §3º do citado dispositivo constitucional, assegurar o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à

social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até cinco anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da CF. A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da administração pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.” [ARE 639.337 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, 2º T, DJE de 15-9-2011.] Tal linha interpretativa fundamenta diversos outros precedentes, como o são RE 956.475, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. 12-5-2016, DJE de 17-5-2016; RE 464.143 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 15-12-2009, 2º T, DJE de 19-2-2010; RE 554.075 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 30-6-2009, 1ª T, DJE de 21-8-2009 e AI 592.075 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-5-2009, 1ª T, DJE de 5-6-2009, dentre outros.

² Disponível em:

http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDACAO_44_2016.pdf

³ Disponível em <http://www.cnpge.org.br/?p=781>



universalização, à garantia de padrão de qualidade e equidade nos termos do Plano Nacional de Educação – PNE previsto pelo art. 214, também da Carta de 1988”;

CONSIDERANDO que a Lei federal nº 13.005/2014 estabeleceu o Plano Nacional de Educação, para o período de 2014 a 2024, a fim de regulamentar as obrigações normativas de fazer extraídas dos comandos constitucionais dos artigos 206, 208, 212 e 214, onde foram fixadas as metas 1 e 3 acerca da universalização da educação básica de 0 a 17 anos, sob pena de oferta irregular do ensino a que se refere o artigo 208, § 2º, da Constituição;

CONSIDERANDO que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a partir dos resultados divulgados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)⁴, em 2015, havia 7,7 milhões de crianças de 0 a 3 anos que não frequentavam creche em nenhum turno (74,4% em relação ao total de 10,3 milhões de crianças brasileiras nessa faixa etária), sendo que “na região Norte essa proporção chegava a 90,2%”⁵;

CONSIDERANDO que o percentual mínimo de 50% de atendimento em creches em relação às crianças de 0 a 3 anos, fixado na meta 1 do PNE, estabelece tão somente um “parâmetro mínimo nacional”, daí porque a exigibilidade imediata do direito subjetivo público de cada criança à educação configura, no agregado dos direitos individuais homogêneos a serem assegurados, um dever impostergável de universalização correspondente ao volume global de demanda manifesta em cada município, sem prejuízo

³ ⁴ Segundo o artigo 4º da Lei 13.005/2014, “as metas previstas no Anexo desta Lei deverão ter como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta Lei.”

⁵ Como se pode ler em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/9417-pnad-2015-criancas-menores-de-4-anos-que-frequentavam-creche-moravam-em-domicilios-com-rendimento-per-capita-maior.html>

Promotoria de Justiça de Buriti Alegre/GO



da imperativa comprovação de haver realizado busca ativa, conforme a estratégia 1.15 do aludido Plano;

CONSIDERANDO que, ainda segundo a PNAD, havia cerca de 600 mil⁶ crianças de 4 e 5 anos fora da pré-escola (9,8% da população brasileira nessa faixa etária) em 2015, em risco de afronta à meta 1 do Plano Nacional de Educação;

CONSIDERANDO que, de acordo com o Censo Escolar 2015, havia cerca de 1,6 milhão de jovens de 15 a 17 anos fora da escola⁷, em rota de severo risco de descumprimento da meta 3 do Plano Nacional de Educação;

CONSIDERANDO que já se esgotou o prazo⁸ conferido pelo artigo 6º da Emenda Constitucional nº 59/2009, para a universalização de oferta da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, conforme determinação contida no inciso I do artigo 208 da Constituição da República;

CONSIDERANDO que, até este iminente início do ano letivo de 2018, ainda não foi nacionalmente implementada a estratégia 1.1 do Plano Nacional de Educação, que fixa o dever de “definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais”;

⁴ ⁶ Notícia disponível em <http://educacao.estadao.com.br/blogs/de-olho-na-educacao/universalizacao-da-pre-escola-nao-esta-distante-mas-cumprimento-da-meta-enfrenta-desafios/>

⁷ Como se depreende das seguintes notícias <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-03/mec-fara-busca-ativa-de-16-milhao-de-jovens-de-15-17-anos-fora-da-escola> e <https://veja.abril.com.br/educacao/mais-de-1-milhao-de-jovens-de-15-a-17-anos-estao-fora-da-escola-segundo-censo-escolar-2015/>

⁸ Prazo que, na hipótese mais conservadora, se esgotou em 31/12/2016



CONSIDERANDO que a universalização da educação básica, a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino são as finalidades fixadas constitucionalmente para balizar o dever de colaboração entre os entes da Federação, à luz do artigo 211, §1º, donde decorre a responsabilidade solidária entre eles, caso restem – material e faticamente – frustradas a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados de que trata o artigo 75 da LDB e a cooperação técnica e financeira prevista no artigo 30, VI, da Carta;

CONSIDERANDO que, de acordo com o artigo 10 da Lei 13.005/2014, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, necessariamente, devem consignar dotações orçamentárias suficientes para cumprir as diretrizes, metas e estratégias definidas no PNE e com os respectivos planos estaduais, distrital e municipais de educação, a fim de viabilizar suas plenas execuções;

CONSIDERANDO que o artigo 3º, inciso I, da Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019, arrola as metas inscritas no Plano Nacional de Educação como prioridades da administração pública federal para o atual quadriênio do seu ciclo orçamentário;

CONSIDERANDO que o descumprimento do artigo 212 da Constituição, do artigo 60 do ADCT, além do previsto nas Leis nº 9.394/1996, 11.494/2007 13.005/2014, no que tange à oferta regular do ensino básico, pode ensejar a responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa, a rejeição das contas anuais de governo e a intervenção de que tratam o artigo 34, VII, “e”, o artigo 35, III, e o artigo 36, III, da Constituição, além de dar causa à suspensão das transferências voluntárias, na forma da alínea “b”, inciso IV, §1º, do artigo 25 da LRF;

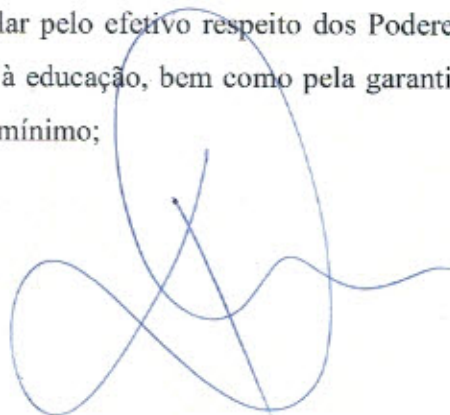


CONSIDERANDO o artigo 5º, §§ 2º e 4º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) taxativamente define que, em todas as esferas administrativas dos três níveis da federação, “o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, [...] contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais”, além de que, “comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade”;

CONSIDERANDO que o artigo 11, inciso V, da LDB Nacional determina incumbir ao Município “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”;

CONSIDERANDO que o artigo 10 da LDB Nacional determina incumbir ao Estado “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem” (inciso VI) e “definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público” (inciso II);

CONSIDERANDO que o Ministério Público tem os deveres institucionais de defender a ordem jurídica e de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos à máxima eficácia do direito fundamental à educação, bem como pela garantia do seu financiamento estatal em patamares de gasto mínimo;





O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS** vem, por meio desta recomendação, alertar Vossa Excelência sobre o dever de conferir absoluta prioridade⁹ na consignação e execução orçamentária de recursos suficientes para o cumprimento do artigo 208, incisos I e IV, da Constituição, sendo suscetíveis as ações ou omissões de impugnação judicial, representação perante o respectivo Tribunal de Contas e responsabilização pessoal, enquanto não se assegurar oferta regular de ensino na educação infantil e fundamental. Para tal finalidade, convém estimular as seguintes condutas:

I – O Município promover despesas em subfunções relativas ao ensino médio e ao ensino superior, enquanto houver crianças de 0 a 5 anos fora do ensino infantil e crianças e/ou jovens de 6 a 14 anos fora do ensino fundamental em seu território, ainda que tais gastos não sejam formalmente computados para o atingimento do dever de aplicação mínima a que se refere o artigo 212 da CF/88;

II – Enquanto persistir o inadimplemento em relação ao dever de universalização da educação infantil e fundamental, atos de execução orçamentária tidos como discricionários são presumidamente conflitantes com a prioridade constitucional conferida ao direito subjetivo público de tais menores.

Nessa linha, portanto, reclamam motivação circunstanciada, sob pena de configuração de irregularidade de contas e ato de improbidade, as seguintes condutas:

II.1 – assunção de despesas com publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida judicialmente, bem como ressalvada a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado;

⁹ Em consonância com o artigo 227 da Constituição da República.

Promotoria de Justiça de Buriti Alegre/GO



- II.2 – realização de festividades e contratação de shows artísticos;
- II.3 – assunção de despesa com novos serviços e obras, sem que estejam assegurados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço já em andamento e com cronograma prefixado, além os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;
- II.4 – concessão, majoração ou renovação de renúncias de receitas sem lastro na correspondente e indispensável medida compensatória, sobretudo as que são concedidas por prazo indeterminado, diante do seu impacto fiscal desarrazoado em face das premissas contidas no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- II.5 – reconhecimento espontâneo pela Administração Pública de prescrição da dívida ativa, sem que se tenha buscado esgotar todas as formas lícitas de executá-la, como, por exemplo, o protesto extrajudicial, sob pena de dano ao erário, na forma do artigo 10, X, da Lei nº 8.429/1992;
- II.6 – assunção de qualquer responsabilidade de custeio de despesas de competência de outros entes, em rota de lesão não só ao próprio artigo 62 da LRF, mas também aos deveres de cooperação técnico-financeira que a União e os Estados têm para com os Municípios (artigo 30, incisos VI e VII, da Constituição);
- II.7 – majoração de despesa de pessoal com o provimento de cargos, empregos ou funções ou quaisquer espécies de contratação por meio de interposta pessoa jurídica (com ou sem finalidade lucrativa), enquanto não se promover a leitura integrada dos artigos 41, §1º, III, e 169 da Constituição com os artigos 94, incisos IX e X, e 95 do Decreto-Lei 200/1967, no intuito de se fixar a quantidade de servidores e sua produtividade mínima esperada, de acordo com as reais necessidades de funcionamento de cada órgão, para, na sequência, eliminar ou reabsorver o pessoal ocioso, “mediante aproveitamento dos servidores excedentes, ou reaproveitamento aos desajustados em funções compatíveis

Promotoria de Justiça de Buriti Alegre/GO



com as suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, impedindo-se novas admissões, enquanto houver servidores disponíveis para a função”;

II.8 – pagamento a agentes políticos ou públicos de quaisquer espécies de auxílio, reembolso ou ressarcimento em decorrência da realização de gastos pessoais ou de familiares.

Buriti Alegre, 31 de janeiro de 2018.

RODRIGO CÉSAR BOLLELI FARIA
PROMOTOR DE JUSTIÇA