

**MINISTÉRIO PÚBLICO E CONTROLE DO GASTO MÍNIMO NA EDUCAÇÃO
PÚBLICA DE QUALIDADE**

- * Aline Jurca Zavaglia Vicente Alves – MPSP
- * Carlos Eduardo Brechani – MPSP
- * Júlio César Botelo – MPSP
- Representantes do Grupo de Trabalho da Educação-MPSP

- * Élide Graziane Pinto - Procuradora do MP – TCE – SP

Na busca por estratégias de atuação do Ministério Público para concretização do direito social à educação e na garantia de ensino de qualidade, destaca-se o controle orçamentário por meio da fiscalização do cumprimento das regras constitucionais referentes aos **gastos mínimos em educação** que asseguram o piso de recursos de impostos e transferências de que trata o art. 212, os repasses oriundos do FUNDEB e, dentro desse, o patamar mínimo de gasto em valorização do magistério.

A Constituição Federal disciplina que:

*“CF, Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de **dezoito**, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **vinte e cinco** por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.*

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.



§ 3º *A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.*

§ 4º - *Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.*

§ 5º *A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.*

§ 6º *As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.”*

*“ADCT - Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à **manutenção e desenvolvimento da educação básica** e à **remuneração condigna dos trabalhadores da educação**, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (Vide Emenda Constitucional nº 53, de 2006)*

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III

do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) a fiscalização e o controle dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme

estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Diante dessas regras fixas constitucionalmente impostas, o primeiro passo é a **verificação de se os municípios do Estado de São Paulo editam sua legislação orçamentária local conforme os moldes constitucionais**. Ou seja, deve ser feita a conferência de como as leis municipais de plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual determinam ao Administrador o atendimento de gastos nos patamares constitucionais para a área de educação. Caso não as cumpram e verificando que as leis municipais estão em desacordo com os mandamentos constitucionais referentes à disciplina rígida de gastos públicos, o passo é o encaminhamento de peças para propositura de ação direta de inconstitucionalidade (ADIN) pelo Procurador Geral de Justiça.

Posteriormente e a partir da constatação de que os Municípios têm legislação municipal orçamentária elaborada dentro dos ditames constitucionais, deve ser conferido se, na execução orçamentária dessas leis nos exercícios anteriores, tais valores foram atendidos e se houve efetiva destinação dos recursos para a área de educação nos moldes da Constituição Federal.

1.1. Compensação de anos anteriores

Caso se constate que nos exercícios anteriores não foi aplicado o percentual mínimo, devem ser promovidas ações buscando a cumulação das verbas para os exercícios seguintes. Essas ações seriam veiculadas em busca de obrigações de fazer, a fim de proporcionar a **compensação dos gastos não realizados** nos anos anteriores para sua inclusão nos orçamentos futuros.

Tais pedidos encontram fundamento em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. MUNICÍPIO: APLICAÇÃO, NO ENSINO, DO PERCENTUAL DE 25% DA RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS. INTERESSE SOCIAL RELEVANTE: LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. C.F., art. 127, art. 129, III, art. 212. I. - Ação civil pública promovida pelo Ministério Público contra Município para o fim de compeli-lo a incluir, no orçamento seguinte, percentual que completaria o mínimo de 25% de aplicação no ensino. C.F., art. 212. II. - Legitimidade ativa do Ministério Público e adequação da ação civil pública, dado que esta tem por objeto interesse social indisponível (C.F., art. 6º, arts. 205 e segs, art. 212), de relevância notável, pelo qual o Ministério Público pode pugnar (C.F., art. 127, art. 129, III). III. - R.E. conhecido e provido.”

(RE 190938 / MG - MINAS GERAIS, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO
Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Julgamento: 14/03/2006 Órgão Julgador: Segunda Turma)

“É certo que a jurisprudência desta Suprema Corte é assente no sentido da possibilidade da compensação, pelo Município, em exercícios fiscais futuros, do percentual da receita resultante de impostos que deixou de aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

(RE 723951 / MG, 10 de junho de 2014, Ministro RICARDO LEWANDOWSKI)

1.2. Intervenção Estadual

A falta de aplicação do mínimo constitucional na área da educação enseja, também, **intervenção estadual no Município**, de acordo com o disposto no artigo 35 da Constituição Federal:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

(...)

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (Redação dada pela Emenda Constitucional n° 29, de 2000)

Nesse caso, devem ser encaminhadas cópias dos documentos que demonstram a não aplicação do mínimo ao Poder Executivo Estadual.

1.3. Rejeição de Contas

A aplicação do mínimo constitucional, de acordo com o Tribunal de Contas do Estado (TCE), é fundamento, também, para a **emissão de parecer prévio desfavorável no exame das contas anuais**.

Especificamente quanto à análise de contas pelo TCE, impõe-se a observação de dois outros pontos importantes: a utilização de 60% das verbas oriundas do FUNDEB para remuneração do magistério e a aplicação de todo o recurso recebido do aludido Fundo no exercício.

A **aplicação de 60% da verba do FUNDEB para remuneração do magistério**, prevista no artigo 22 da Lei n. 11.494/07, visa garantir a valorização da carreira dos

professores e a garantia da percepção de vencimentos compatíveis com a importância da carreira.

O recebimento de verbas do FUNDEB depende da existência de **Conselho do FUNDEB**, previsto no artigo 24 da Lei n. 11.494/07. No âmbito municipal, ele deve ser criado por lei específica com disciplina sobre o funcionamento do órgão. O Poder Executivo tem assento no Conselho do FUNDEB, mas não pode exercer a sua presidência (artigo 24, parágrafo 6º da Lei n. 11.494/07), porque a essência do controle social é a autonomia, a ausência de vinculação e a ausência de subordinação ao governo gestor (artigo 24, parágrafo 7º da Lei n. 11.494/07).

A **aplicação de todo o recurso do FUNDEB no exercício**, prevista no artigo 21 da Lei n. 11.494/07, também é suficiente para reprovação das contas, o que se justifica diante do caráter obrigatório da educação básica de 4 a 17 anos e a prioridade alocativa de gastos públicos em tal modalidade de ensino, na forma do art. 60 do ADCT. Só há que se falar em verba federal, quando houver complementação de recursos da União para que seja atingido o valor mínimo nacional de referência por aluno, o que, por sinal, historicamente não ocorre no Estado de São Paulo.

A situação de falta de aplicação dos recursos do FUNDEB é relativamente comum na prática das Prefeituras e muitas vezes afasta o argumento de que não há dinheiro para o cumprimento das obrigações estatais na área da educação.

A Lei n. 11.494/07, que instituiu o FUNDEB, destacou:

Art. 29. A defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, relacionada ao pleno cumprimento desta Lei, compete ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e ao Ministério Público Federal, especialmente quanto às transferências de recursos federais.

§ 1º A legitimidade do Ministério Público prevista no caput deste artigo não exclui a de terceiros para a propositura de ações a que se referem o inciso LXXIII do caput do art. 5º e o § 1º do art. 129 da Constituição Federal, sendo-lhes assegurado o acesso gratuito aos documentos mencionados nos arts. 25 e 27 desta Lei.

§ 2º Admitir-se-á litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados para a fiscalização da aplicação dos recursos dos Fundos que receberem complementação da União.

Nos casos de emissão de parecer prévio desfavorável por déficit de gasto mínimo em ensino pelo TCE, é importante conferir como ocorreu o **juízo do parecer pela Câmara Municipal**. O parecer do TCE pode ter sido acatado ou rejeitado, na forma do art. 31, §§ 1º e 2º da CR/1988. No caso de rejeição do parecer do TCE com consequente aprovação das contas – apesar do parecer desfavorável desse órgão de controle externo –, há recomendação para que o Legislativo Municipal fundamente a sua decisão com a objetiva requantificação dos gastos ou das receitas que compõem a equação constitucional do dever de gasto mínimo. Caso a decisão da Câmara Municipal não seja fundamentada e houver aprovação das contas apesar do diagnóstico de déficit de gasto mínimo em educação pelo TCE, abre-se espaço para a exigência de medidas compensatórias de investimentos em exercícios futuros e para a deflagração de medidas tendentes à suspensão de transferências voluntárias.

1.4. Suspensão de Transferências Voluntárias

O artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal veda transferências voluntárias quando o Município não aplica o mínimo em educação. Diz o dispositivo legal:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não

decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

1.5. Gastos inseridos na verba constitucional

Outros pontos que comportam atenção do Ministério Público referem-se a **quais gastos podem ser realizados com as verbas inseridas no mínimo constitucional**. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação disciplina essa questão nos artigos 70, contemplando dentre os gastos da educação apenas despesas para manutenção e desenvolvimento do ensino:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das

instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Da mesma forma, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação arrolou as **despesas que não podem ser realizadas com a verba mínima constitucional:**

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Essa análise é importante porque o gasto mínimo em educação segue parâmetros legais, os quais, por sua vez, servirão para aferir a qualidade da educação. Vale dizer, o gasto matemático tem destinação vinculada a ações legalmente definidas e a resultados de desempenho que mantenham o padrão mínimo de qualidade. Como explica Elida Graziane Pinto¹, Procuradora do Ministério Público de Contas, “gasto mínimo não é só um percentual de receita, mas também um conjunto de obrigações legais de fazer a serem contidas – material e substantivamente – no conjunto de ações normativamente irrefutáveis. O gasto matemático (gasto mínimo formal) é referido a ações vinculadas (gasto mínimo material), ou seja, **não há ampla discricionariedade na eleição de como dar consecução ao mínimo**, porque também integra o núcleo mínimo intangível do direito à educação e à saúde o cumprimento das obrigações legais de fazer.”².

A propósito, detalhou a competente Procuradora de Contas com vistas a mensurar a qualidade da educação a partir do controle orçamentário:

¹ PINTO, Elida Graziane. **Financiamento dos direitos à saúde e à educação**. Uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

² Como se lê em <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-gasto-pode-ate-ser-minimo-a-qualidade-da-educacao-nao/>

Conteúdo do gasto mínimo		Educação
Gasto mínimo formal	Despesas admitidas	Art. 70 da Lei 9.394/1996 1) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; 2) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; 3) uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; 4) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; 5) realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; 6) concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; 7) amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; 8) aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.
	Despesas excluídas	Art. 23 da Lei 11.494/2007 c/c art. 71 da Lei 9.394/1996 1) garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica; 2) pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; 3) subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; 4) formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; 5) programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; 6) obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; 7) pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.
Gasto mínimo material	Obrigações legais de fazer	1) Assegurar o acesso à educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, conforme o art. 208, I da CR/1988, art. 54 da Lei 8.069/1990 e art. 5º da Lei 9.394/1996; 2) Destinar 60% dos recursos do FUNDEB na remuneração do magistério da educação básica, conforme art. 22 da Lei 11.494/2007; 3) Remunerar segundo o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme a Lei 11.738/2008; 4) Recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica; fazer-lhes a chamada pública e, por fim, zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (art. 208, § 3º da CR/1988 e art. 5º, § 1º da Lei 9.394/1996); 5) Demais obrigações definidas em legislação extravagante.
	Índices e indicadores relevantes	1) Quantidade de vagas em face da população residente em idade escolar; 2) IDEB; 3) Taxa de distorção idade-série; 3) Taxa de abandono; 4) Taxa de aprovação; 5) Taxa de reprovação; 6) Média de horas-aula diária; 7) Média de alunos por turma; 8) Taxa de analfabetismo; 9) Taxa de escolarização; 10) Proporção de alunos com aprendizado adequado para etapa escolar.

Fonte: Elaboração própria.

1.5. Breve resumo

- Conferência da adequação da legislação municipal frente às regras constitucionais orçamentárias de educação. No descumprimento, pode ser caso de ADIN.
- Conferência de aplicação das verbas nos percentuais constitucionais nos exercícios anteriores. Na hipótese de ser constatada falta de aplicação dos recursos, deve ser postulada a cumulação de gastos nos exercícios subsequentes como forma de recompor as áreas desfalçadas.
- Intervenção estadual.
- Rejeição de contas – aplicação de verbas do FUNDEB – verificar julgamento da Câmara Municipal e sua respectiva motivação.

- Suspensão de transferências voluntárias com base no artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Verificação dos gastos admitidos e/ou vedados para fins de contabilização da verba do mínimo constitucional, conforme os arts. 70 e 71 da LDB.

Uma vez garantido que os gastos públicos estão sendo executados de acordo com as regras constitucionais, com todo o percentual constitucional atendido e com aplicação dos recursos nos termos da legislação vigente, é caso de direcionar o foco de atenção para a qualidade do serviço oferecido, a qual pode ser fiscalizada pelo Ministério Público por meio do cumprimento das regras técnicas da área, dentre as quais se destaca a implementação dos planos municipais de educação em cumprimento ao Plano Nacional de Educação.

2. Plano Nacional de Educação

O Plano Nacional de Educação (PNE) baseia-se na determinação do artigo 214 da Constituição Federal, o qual preceitua que:

“Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Alterado pela EC-000.059-2009)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”

Ele está disciplinado pela Lei Federal nº. 13.005/14, a qual prevê planos e estratégias escalonadas até o ano de 2.023 e já existem metas vigentes, as quais devem ser acompanhadas pelo Ministério Público com vistas a zelar pelo efetivo atingimento das suas metas.

Dentre as metas vigentes, destacam-se, especialmente, a **consonância das leis municipais, estaduais e federais de Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual** com as metas e estratégias do novo PNE (art. 10) e a **elaboração dos planos municipais de educação** (artigo 8º, *caput*³), as quais devem ser realizadas no **ano de 2.015**. No total, o novo PNE, que regerá a década 2014/2023, prevê 20 metas, distribuídas ao longo de mais de duzentas estratégias.

3. Qualidade da Educação

A preocupação do Constituinte e do legislador infraconstitucional na garantia da qualidade da educação emerge da análise dos dispositivos legais sobre o tema.

O artigo 206, da Constituição Federal prevê que:

“**Art. 206** - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VII - garantia de padrão de qualidade”

³ CF, art. 212, parágrafo 3º: “*A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação*”

A Meta 7 do PNE prevê “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb⁴”.

Com vistas a melhorar a qualidade da educação, é possível a pactuação entre os entes federativos com vistas a ampliar o financiamento de cidades que registraram notas inferiores à média nacional (art. 211 da CF, estratégia 7.6 do PNE e artigos 74 e 65 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação).

No Estado de São Paulo existem cidades que, em 2013, estavam com nota abaixo da média nacional⁵ no Ideb de 2011, inclusive com cenário a ser investigado de dupla regressividade de resultados nos anos de 2013 e 2011 em face de 2009, para as séries iniciais do ensino fundamental da rede pública municipal. De acordo com os dados do INEP compilados por Elida Graziane Pinto, os Municípios são Arapeí, Vargem, Porangaba, Murutinga do Sul, Getulina, Ribeirão dos Índios, Guaimbe, Ituverava, Bálsamo, Jeriquara, Pontes Gestal, Ribeirão Corrente e Torre de Pedra. Ao analisar os dados, concluiu a procuradora: “A tese que sustenta a proposta em apreço é a de que a reincidência na regressividade de resultados da rede pública municipal do IDEB em 2013, em rota de agravamento dos resultados declinantes de 2011 em face do resultado do IDEB de 2009, tende a configurar má aplicação dolosa dos recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE.”⁶

No caso de má aplicação dolosa de recursos, abre-se espaço para as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa e para crime de responsabilidade de Prefeitos (CF, artigo 208, parágrafo 2º).

4. IEGM (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo)

⁴ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o qual pode ser consultado em <http://ideb.inep.gov.br/>

⁵ Nota 5,0 para as séries iniciais do ensino fundamental.

⁶ In Ministério Público Brasileiro e Qualidade da Educação: proposta de aplicação imediata da estratégia 7.6 do novo Plano Nacional de Educação



Com o objetivo de mensurar o cumprimento de deveres do Estado ligados às áreas de Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos e Governança da Tecnologia da Informação, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo lançou no ano de 2014 o Índice de Efetividade de Gestão Municipal.

O cálculo do referido índice decorre da conferência do cumprimento de deveres estatais ligados a políticas públicas e a áreas sensíveis dos direitos do cidadão e, no que se refere a implementação do direito a educação, destaca-se a preocupação com o financiamento adequado e o cumprimento das regras constitucionais.

Dentro desse propósito, criou-se o **iEduc**, que, com a sua implementação, permitirá a apresentação de lista com o posicionamento de municípios jurisdicionados com indicadores que estabeleçam uma métrica das ações sobre a gestão da Educação Pública Municipal na sua esfera de responsabilidade, que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas

O documento referente as regras do TCE/SP está na página do Centro de Apoio Operacional da Educação e pode ser acessado por meio do link http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/financiamento_educacao/manual_financiam_educacao/manual-iegm-tcesp.pdf.

Check list de ações ministeriais no controle do gasto mínimo em educação

1. Leis orçamentárias preveem gasto mínimo em educação? Se **não**, representar pela sua **inconstitucionalidade**;
2. A execução orçamentária cumpriu o patamar de gasto mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino em suas três vertentes (1. 25% de impostos e transferências, 2. aplicação dos recursos recebidos do FUNDEB e 3. 60% do FUNDEB na valorização do magistério)? Se **não**, demandar, já para o exercício seguinte, **medida compensatória** do déficit diagnosticado no parecer prévio do TCE/SP e/ou no julgamento das contas da Câmara, sob pena de suspensão de transferências voluntárias, na forma do art. 25, § 1º, IV, alínea “b” da LRF; intervenção na forma do art. 35, III da CR/1988 e responsabilização no âmbito do art. 1º, I, alínea “g” da LC 64/1990 e do art. 208, § 2º da Constituição de 1988;
3. Embora a execução orçamentária tenha atingido o patamar mínimo de gasto em educação, os resultados de IDEB da rede pública municipal que atestam a qualidade do ensino têm se revelado abaixo da média nacional e regressivos ao longo do tempo? Se **sim**, propor ao gestor público municipal a adoção da **estratégia 7.6 da Lei Federal nº 13.005/14 (novo PNE)** e, em **havendo recusa** pela Prefeitura de tal estratégia de cooperação federativa com a União e com o Estado, encaminhar análise para eventual discussão de **improbidade administrativa** pela má aplicação dos recursos públicos;
4. Embora a execução orçamentária tenha atingido o patamar mínimo de gasto em educação e os resultados de IDEB da rede pública municipal não sejam regressivos, há descumprimento de obrigações legais de fazer, fixadas pelo legislador com prazo de execução, seja no novo PNE e em outras legislações, como, por exemplo, pagamento do piso remuneratório para os profissionais da educação, a elaboração e/ou atualização do Plano Municipal de Educação à luz do novo PNE, a universalização de acesso ao ensino infantil pré-escolar etc? Se **sim**, encaminhar análise para eventual discussão de **improbidade administrativa** pela inadequada aplicação dos recursos públicos em face do descumprimento das obrigações legais de fazer, cujo lapso temporal para seu atendimento já tenha se escoado. É possível nesses casos que o Promotor de Justiça

faça o controle no caso concreto das glosas apontadas pela Fiscalização do TCE/SP como despesas irregularmente computadas como gasto mínimo em educação.



