II Encontro MPSP/MEC/UNDIME-SP

Material das Palestras

UNDIME SP

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Controle do cumprimento das metas do PNE no bojo do gasto mínimo em educação

Dra. Élida Graziane Pinto
Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo
Pós-doutora em Administração pela EBAPE-FGV
Doutora em Direito Administrativo pela UFMG

Controle das metas do PNE por meio do dever de gasto mínimo em MDE e da aplicação dos recursos do FUNDEB

Busca direta ou indireta de uma metodologia de fiscalização capaz de atrelar a análise do gasto mínimo em educação com o cumprimento quantitativo e qualitativo das metas do PNE, sendo que as perguntas nucleares a esse respeito são:

1) Como rastrear o descumprimento deliberado?
2) Como rastrear o esforço do processo de cumprimento?
3) Como relacionar a alocação dos recursos mínimos em MDE e do FUNDEB com o progressivo cumprimento das metas e estratégias desde o planejamento orçamentário até a execução da política pública?
4) Pode o gestor gastar de qualquer jeito, se a despesa é formalmente admitida, mas não cumpre o desiderato do art. 206 da CR/1988 e as metas e estratégias do PNE, na forma do art. 214, também da CR/88?

Controle das metas do PNE por meio do dever de gasto mínimo em MDE e da aplicação dos recursos do FUNDEB

O art. 212 da CR/1988 e o art. 60 do ADCT não podem ser lidos isoladamente, como se o regime constitucional de financiamento mínimo da educação não tivesse conteúdo **substantivo** e finalidades a cumprir. Daí decorre a ideia de:

GASTO MÍNIMO MATERIAL

Exatamente em função dela é que não podemos admitir a existência de ampla discricionariedade para a alocação dos patamares de gasto mínimo em MDE e a aplicação dos recursos do FUNDEB, pois há um conjunto de obrigações legais de fazer, determinadas temporal e qualitativamente pela Lei 13.005/2014, que devem passar a integrar o exame sobre como foi executado o piso constitucional em MDE e sobre como foram aplicados os recursos do FUNDEB.

Controle das metas do PNE por meio do dever de gasto mínimo em MDE e da aplicação dos recursos do FUNDEB

Artigo publicado em coautoria com Dr. Valdecir Pascoal, presidente da Atricon e disponível no endereço: http://www.conjur.com.br/2015-jun-25/gasto-minimo-educacao-planejado-cumprido-luz-pne:

"[...] a Constituição de 1988 impõe, como conteúdo material das atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino para fins do art. 212, um conjunto de obrigações normativas de fazer fixadas temporalmente por meio dos princípios substantivos do art. 206 e das metas inscritas no Plano Nacional da Educação de que trata o art. 214.

Esta é a razão pela qual sustentamos que não se trata de mera aferição contábil-matemática a análise acerca do dever de aplicação dos patamares mínimos de gasto em MDE previstos no art. 212 da Constituição de 1988, bem como da aplicação dos recursos do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – FUNDEB, a que se refere o art. 60 do ADCT. [...]

Controle das metas do PNE por meio do dever de gasto mínimo em MDE e da aplicação dos recursos do FUNDEB

"[...] Cada centavo de gasto precisa ser lido em conformidade com o PNE, em rota de plena vinculação aos prazos de consecução das suas metas. Desse modo e muito em breve**, não poderemos mais admitir, por exemplo, que sejam pagos – como despesa feita à conta do FUNDEB – abonos remuneratórios aos profissionais da educação básica, sem que esteja assegurado o cumprimento do piso nacional a que se refere o art. 206, VIII da Constituição Federal e a meta 18 do Plano**. Aqui temos, por sinal, uma consequência bastante clara do que consideramos conteúdo material do dever "gasto mínimo" em educação.

Diante da absoluta prioridade com que o Estado deve assegurar o direito à educação para as crianças e os adolescentes, na forma do *caput* do art. 227 da CF/1988, todas as instâncias de controle da Administração Pública e, em especial, o sistema de controle externo precisam dar plena ênfase ao cumprimento do art. 10 do Plano Nacional de Educação, para que as leis orçamentárias sejam formuladas conforme esse objetivo filtro de conteúdo. **Outro "mínimo existencial", aliás, não há para o controle dessa política pública seja na esfera judicial, seja no âmbito do controle externo ou em qualquer outra instância**."

Metas do PNE como conteúdo nuclear do gasto mínimo material e do mínimo existencial em educação

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

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

Gasto mínimo material e regressividade imotivada de resultados

Diferentemente do usualmente alegado pelos gestores públicos — a pretexto de reserva do possível ou discricionariedade administrativa — as prescrições legais de obrigações de fazer em saúde e educação são muitas, criam vinculações substantivas inafastáveis para o conteúdo do gasto mínimo e reclamam eficácia imediata, nos moldes do art. 5º, §1º da CR/1988.

Os desafios abertos pela noção substantiva de gasto mínimo passam, obviamente, pela **avaliação de se as despesas empreendidas naquele porcentual vinculado foram capazes de assegurar o cumprimento das obrigações legais de fazer**, assim como pelo **controle de se os resultados obtidos não se revelaram imotivadamente regressivos ao longo do tempo**.

Conteúdo do gasto mínimo, em seus aspectos formal e material

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.

Oferta regular de ensino e responsabilização

"*Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:*

I - 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;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou ***sua oferta irregular****, importa responsabilidade da autoridade competente.*

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola."

Oferta regular de ensino: um conceito em busca de interpretação sistemática

Oferta regular de ensino pressupõe não só :

1) Garantir acesso e permanência na escola;
2) Recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola;

mas também:

3) Cumprir os princípios inscritos no art. 206 da CR/1988, notadamente os de ordem operacional definidos nos incisos IV a VIII (gratuidade, valorização funcional, gestão democrática, padrão de qualidade e piso remuneratório).

Gasto mínimo em educação e dever de garantia de padrão de qualidade: o § 3º do art. 212

"*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.* [...]

§ 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.* [...]"

Metas da Lei n° 13.005/2014: “compromissos dilatórios” ou obrigações legais de fazer?

Tensão entre o dever da União de regulamentar o padrão de qualidade nacional conforme o PNE e o dever de prestar contas ao TCU:

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

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

X

Acórdão 618/2014 do TCU, proferido no TC 007.081/2013-8, em 19/03/2014

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

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

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

Dever de planejamento suficiente: Custo-aluno qualidade – CAQi e CAQ, como agenda suspensa desde o Parecer CNE nº 8/2010

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

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

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

Oportunidade de aplicação imediata do pne na estratégia 7.6: qualidade e federalismo cooperativo

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

2015

Anos iniciais do ensino fundamental - 5,2

Anos finais do ensino fundamental - 4,7

[...]

***7.6)** associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, **priorizando sistemas e redes de ensino com IDEB abaixo da média nacional**;"* (destaques nossos)

Metas do PNE e federalismo cooperativo no art. 211, § 1º da CR/1988

"Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

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

Metas do PNE e federalismo cooperativo na LDB (Lei 9.394/1996)

"Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá ***padrão mínimo*** *de oportunidades educacionais para o ensino fundamental,* ***baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade****.*

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

§ 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§ 3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente frequentam a escola.

§ 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento." (grifos nossos)

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Exemplo de controle da universalização do ensino infantil pré-escolar:

meta 1 do novo PNE e art. 6º da EC 59/2009

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado de São Paulo
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

TODOS PELA EDUCACAO

ABMP
Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude

Ofício PRDC-SP-MPF/MPC-SP/ABMP/Todos pela Educação nº 001/2013

São Paulo, 10 de junho de 2013.

Assunto: Universalização, até 2016, do atendimento escolar da população de 4 a 5 anos
Cumprimento do art. 6º da Emenda Constitucional n.º 59/2009

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Exemplo de controle da universalização do ensino infantil pré-escolar:

meta 1 do novo PNE e art. 6º da EC 59/2009 (Continuação)

Exmo(a) Senhor(a) Prefeito(a),

O Ministério Público Federal, por meio da sua Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Estado de São Paulo – PRDC-SP-MPF[1], e o **Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo** – MPC-SP, no desempenho das suas funções de defesa da ordem jurídica e de tutela dos interesses sociais, juntamente com a **Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos de Infância e da Juventude** – ABMP e o **Movimento Todos pela Educação** vêm, por meio deste, **alertar** Vossa Excelência sobre o dever do Poder Executivo Municipal de prever recursos no seu respectivo Projeto de Lei de Plano Plurianual – PLPPA a ser enviado à Câmara de Vereadores até, no mais tardar, setembro do corrente ano (nos termos do art. 165 da Constituição combinado com o art. 37, § 2º, do ADCT), para **assegurar a universalização de acesso ao ensino infantil para todas as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade até 31 de dezembro de 2016**.

A Sua Excelência o(a) Sr.(a)
IVO SANTOS
Prefeito(a) do Município de Adamantina
Endereço: R. Osvaldo Cruz, 262
CEP.: 17800-000

Exemplo de controle da universalização do ensino infantil pré-escolar:

meta 1 do novo PNE e art. 6º da EC 59/2009 (Continuação)

O dever de oferta de educação básica obrigatória e gratuita é determinado pelo inciso I do art. 208 da Constituição, combinado com o art. 6º da Emenda Constitucional n.º 59/2009, lembrando que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente (art. 54, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente) e a não aplicação dos mínimos constitucionais no ensino implicam rejeição das contas, conforme pacífica jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

A fim de auxiliar na efetivação do dever constitucional de universalizar o acesso à pré-escola[2], o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo estimou a demanda projetada de vagas[3] e quantificou o valor unitário[4] por criança, em horário parcial e integral, ao longo do período de vigência do PPA municipal que está agora em fase de elaboração.

Deste modo, apresentamos a seguinte tabela orientadora, considerando o acesso de 100% das crianças de 4 a 5 anos à pré-escola no município administrado por Vossa Excelência:

Exemplo de controle da universalização do ensino infantil pré-escolar:

meta 1 do novo PNE e art. 6º da EC 59/2009 (Continuação)

Tabela 1
Universalização do Ensino Infantil no Município:
demanda de vagas em pré-escola e valores projetados para o período[5] de 2013 a 2017[6]

Município de Adamantina	Número de crianças com 4 a 5 anos de idade no município	Valor global em R$ pela vaga em horário *parcial*	Valor global em R$ pela vaga em horário *integral*
2013	689	2.178.108,14	2.831.541,96
2014	681	2.249.694,87	2.924.604,76
2015	670	2.312.957,22	3.006.845,85
2016	686	2.474.760,66	3.217.190,42
2017	700	2.638.902,95	3.430.575,50

Fonte: MPC-SP (elaboração própria a partir de dados da FSeade, do MEC e do IBGE)

Exemplo de controle da universalização do ensino infantil pré-escolar:

meta 1 do novo PNE e art. 6º da EC 59/2009 (Continuação)

A previsão dos recursos nos moldes acima projetados deve constar do Plano Plurianual municipal, ainda que a rede pública de ensino do Município já tenha promovido a universalização do ensino infantil pré-escolar, de modo a evitar descontinuidade na consecução de tal mandamento constitucional prioritário.

Um dado muito importante que se deve extrair da Tabela 1 é que o valor adicional do aluno em ensino infantil pré-escolar de horário integral não ultrapassa 30% (trinta por cento) do seu valor equivalente para o aluno matriculado em vaga de horário parcial. A progressiva oferta de vagas no ensino infantil em horário integral é opção governamental que merece reflexão pela gestão municipal, na medida em que seus valores não são proporcionalmente maiores aos seus benefícios educacionais e sociais.

Havendo a necessidade de construção de unidades de educação infantil e aquisição de equipamentos e mobiliário, recomendamos que Vossa Excelência contate o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE[7] sobre a obtenção de recursos financeiros do Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação

---

[5] Atualização monetária dos valores para os anos de 2014 a 2015 pela variação anual do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA projetada pelo PPA federal 2012-2015 (Lei Federal n.º 12.593/2012) de 4,50%, e estendida até 2017 como parâmetro de referência.

[6] Embora não sejam alvo do PPA 2014-2017, os valores estimados para 2013 foram incluídos na tabela para fins de análise e comparação com a LOA vigente.

[7] http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao

Exemplo de controle da universalização do ensino infantil pré-escolar:

meta 1 do novo PNE e art. 6º da EC 59/2009 (Continuação)

Infantil – ProInfância. No âmbito estadual, contate a Secretaria da Educação e a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE sobre os recursos disponibilizados através do Programa Creche-Escola.[8] Ainda que não haja necessidade de utilização de recursos destes Programas, cabe lembrar que tanto o FNDE como a FDE disponibilizam projetos arquitetônicos padronizados, planilhas orçamentárias e memoriais descritivos detalhados para a construção destes estabelecimentos, que poderão ser licitados pelo Regime Diferenciado de Contratações – RDC[9], além de especificações de mobiliário.

Sendo o que cumpria ao Ministério Público Federal (por meio da sua PRDC-SP), ao Ministério Público de Contas de São Paulo, ao Movimento Todos pela Educação e à Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos de Infância e da Juventude orientar, aproveitamos o ensejo para renovar a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.

PEDRO ANTONIO DE OLIVEIRA MACHADO
Procurador Regional dos Direitos do Cidadão
Procuradoria da República no Estado de São Paulo

ÉLIDA GRAZIANE PINTO
Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo

HÉLIA MARIA AMORIM SANTOS BARBOSA
Presidente da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude

MARIA LÚCIA MEIRELLES REIS
Diretora Administrativo-Financeira do Movimento Todos pela Educação

Outro interessante exemplo: controle da composição pro servidores efetivos do quadro docente

É possível manejar o regime dos alertas automáticos do art. 59, §1º, inciso V da LRF para registrarmos concomitantemente o estágio de cumprimento, cumprimento parcial ou descumprimento das metas e estratégias do PNE, conforme forem expirando o seu prazo de implementação.

Exemplifico, sem esgotar o rol de hipóteses em que seria aplicável esse método de acompanhamento: a Estratégia 18.1 do PNE nos diz ser admitido, a partir de 2017, apenas 10% de pessoal não efetivo na carreira docente das redes públicas de ensino, de modo que poderemos começar a fazer, já em 2016, uma série de alertas para a redução progressiva e proporcional dos servidores temporários, comissionados, terceirizados etc. do magistério em nossos respectivos municípios e estados.

Gasto mínimo e dever de progresso para a qualidade da educação

"O alargamento da noção de gasto mínimo em educação permitiria aos Tribunais de Contas e às demais instâncias competentes de controle **avaliar se as despesas empreendidas naquele porcentual vinculado acarretaram resultados injustificadamente estagnados ou regressivos ao longo do tempo.**

O que estamos a defender é que não basta o cumprimento matemático do dever de gasto mínimo se a ele corresponder estagnação ou regressividade imotivada de indicadores e índices oficiais de desempenho durante o período examinado. **Gastar formalmente o montante mínimo de recursos vinculados, mas não assegurar o padrão de qualidade é gastar mal (lesão aos princípios da finalidade e eficiência), além de configurar oferta irregular de ensino nos moldes do art. 208, § 2º cominado com o art. 206, VII, ambos da CR/1988.**

Em suma, o gasto até pode haver sido fixado em patamar mínimo, mas **a qualidade da educação envolve dever de progresso** […]"

RAMALHO, Dimas Eduardo; PINTO, Élida Graziane. **O gasto pode até ser mínimo, a qualidade da educação não.** Artigo publicado em 30/05/2014 no página eletrônica http://blogs.estadao.com.br/fausto-macedo/o-gasto-pode-ate-ser-minimo-a-qualidade-da-educacao-nao/

Sinal dos tempos no debate sobre o "custo dos direitos": 11 anos após a ADPF 45, a ADPF 347

- O conteúdo dos princípios do **mínimo existencial** e da reserva do possível está sob progressivo esforço de densificação e construção conceitual diante da nossa realidade jurídico-constitucional.
- A decisão liminar do STF na ADPF 347 é paradigmática por ter reforçado o núcleo intangível do custeio de direitos amparados por algum mecanismo de vinculação, retirando o contingenciamento do Fundo Penitenciário.

Conteúdo do mínimo existencial e fixação orçamentária da reserva do possível para as políticas públicas de educação e saúde

Uma possibilidade de delimitação do **conteúdo do mínimo existencial para o direito à educação** reside no conjunto das metas e diretrizes do PNE, amparadas que estão no art. 206 e no art. 214 da CR/1988. **Para a saúde**, também há obrigações normativas de fazer identificadas temporalmente nos planos de que trata o art. 16, XVIII e o art. 36 da Lei 8080/1990.

Ora, o gestor deve se vincular ao planejamento que ele mesmo formulou em tempo, quantidade e conteúdo de ação governamental projetada como direito inadiável para a sociedade nas leis de planejamento setorial e de PPA, LDO e LOA. Se não há motivação suficiente para não cumprir o que foi ali concebido normativamente como **referência legislativa mínima**, não há que se falar em indevida interferência judicial, quando do controle de tal omissão ou falha de execução.

Conteúdo do mínimo existencial e fixação orçamentária da reserva do possível para as políticas públicas de educação e saúde

Por outro lado, as milhares de demandas e decisões judiciais em busca da satisfação de determinados direitos diante da omissão estatal – reiteradas que são ao longo do tempo – se comportam, no mínimo, como um **diagnóstico de déficit de cobertura que deveria retroalimentar o planejamento**, impondo-lhe obrigação de correção de rumos na política pública insuficiente ou inadequada.

Interessante considerar o quanto poderíamos avançar se a compreensão sistêmica e em série histórica das demandas judiciais, em uma espécie de diálogo preventivo entre a Procuradoria do ente (AGU, Procuradorias dos Estados e Municípios) e as pastas afetadas, passasse a – de algum modo – perfazer uma rota de dever de planejamento suficiente, para progressivamente mitigar o déficit de cobertura de que elas dão diagnóstico.

Do ponto de vista estritamente técnico-formal, podemos e devemos passar a identificar o mínimo existencial no núcleo de despesas não suscetíveis de contingenciamento, tal como prevê o art. 9º, § 2º da LRF, o que – no caso do exercício de 2015 – consta da **Seção I do Anexo III à Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015**.

Uma última sugestão à guisa de conclusão, enquanto não temos a LRE: controle da regressividade imotivada de índices e indicadores de desempenho

A reincidência na regressividade de resultados da rede pública municipal do IDEB em 2013, em rota de agravamento dos resultados já declinantes de 2011 em face de 2009 (dupla queda), tende a configurar má aplicação dolosa dos recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE.

Tal conduta pode ensejar sanções nos seguintes âmbitos:

(1) improbidade administrativa pela lesão aos princípios da finalidade e eficiência,

(2) responsabilidade do art. 208, § 2º da CR/1988 cominado com o art. 206, VII da mesma Carta, pela oferta irregular de ensino diante da falta de manutenção de padrão mínimo de qualidade e

(3) descumprimento do dever de gasto mínimo em educação de que trata o art. 212, § 3º da CR/1988, sobretudo se considerarmos o seu **aspecto material ou substantivo, o qual veda a aceitação do cômputo formal das despesas diante da regressividade imotivada de indicadores de resultados**.

Obrigada!

egraziane@tce.sp.gov.br

http://www.financiamentodosdireitosfundamentais.com/