



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE
CONTAS DO ESTADO DE
SÃO PAULO**



Gasto mínimo em educação consonante com as metas do PNE e empoderamento do controle social

Dra. Élide 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



Escassez em tempos de crise fiscal e gasto com outras subfunções

- 1) Em 2014, os municípios paulistas aplicaram nas subfunções Ensino Médio e Educação Superior, portanto alheias à sua atuação prioritária, o montante equivalente a R\$256.892.644,15 (fonte: elaboração do TCU a partir do SIOPE);
- 2) Enquanto, em 2017, ainda há 12,4% de crianças de 4 e 5 anos fora da pré-escola (devia estar **UNIVERSALIZADO** até o final de 2016!) e 67,9% de crianças de 0 a 3 anos fora da creche no Estado de São Paulo.



Escassez em tempos de crise fiscal e gasto com outras subfunções

R\$257 milhões, corrigido pelo IPCA de 12/2014 a 02/2017, daria R\$307 milhões aproximadamente, o que termos comparativos significaria assegurar o custo per capita – nos termos do valor mínimo de referência do FUNDEB – de 85.508 vagas no ensino infantil.

17/03/2017

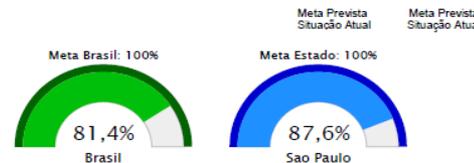
Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

Situação das metas dos planos

Região:
UF: SP;
Mesorregião:
Município:

Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Indicador 1A - Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta a escola.



Fonte: Estado, Região e Brasil - IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 2013

Indicador 1B - Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola /creche.



Fonte: Estado, Região e Brasil - IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 2013



Nossos desafios mais prementes

- 1) Crise fiscal, EC 95/2016 e estagnação do PNE no horizonte do art. 214, VI da Constituição;
- 2) PPA municipal 2018/2021 – tempo de se repensar com vigor os programas de duração continuada e as despesas de capital relativas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;
- 3) Fundeb, CAQi e CAQ - dever da União de garantir equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino:

<http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/mpf-rj-move-acao-para-fixar-padrao-de-qualidade-para-educacao>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE
CONTAS DO ESTADO DE
SÃO PAULO**



Uma pausa para celebrar: recente e ainda frágil vitória da sociedade

<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2017-08/justica-manda-mec-cumprir-indicador-que-determina-investimento-minimo-por>

Justiça manda MEC cumprir indicador que determina investimento mínimo por aluno

18/08/2017 Sabrina Craide - Repórter da Agência Brasil

Uma decisão do juiz federal José Carlos do Vale Madeira, do Maranhão, determinou que o Ministério da Educação (MEC) homologue, em um prazo de 60 dias, o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), que é um indicador que mostra quanto deve ser investido ao ano por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica para garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino.

Na decisão, o juiz diz que a administração pública não pode esquivar-se da missão de adotar os procedimentos necessários e adequados para que o interesse público seja preservado. “Assim, evidente a mora da União na definição dos parâmetros de composição do CAQi, bem ainda de implementá-lo como parâmetro mínimo para financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica”, afirma o juiz. O autor do processo que resultou na decisão é a Federação dos Municípios do Estado do Maranhão.

A meta 20.6 do Plano Nacional de Educação (PNE) determinou que o CAQi deveria ter sido implantado até 2016. No ano passado, o MEC criou a Comissão Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do CAQi-CAQ.

Para Daniel Cara, coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, entidade que criou o CAQi, a decisão faz uma reparação histórica. “O CAQi é um instrumento imprescindível para a garantia da aprendizagem do alunos e de condições adequadas de trabalho para as educadoras e para os educadores. Além disso, o CAQi corrige distorções federativas”, aponta.

O Ministério da Educação informou que ainda não foi notificado oficialmente. “Quando isso ocorrer, o documento será encaminhado para a Conjur [consultoria jurídica] do Ministério para que adote as medidas jurídicas cabíveis ao caso”, disse o MEC, em nota.



Nossos desafios mais prementes

- 4) Mora legislativa, **Acórdão 681/2014 do TCU** e meta 20 do PNE: direito subjetivo público à oferta regular de ensino e ao padrão mínimo de qualidade (<http://www.atricon.org.br/imprensa/atricon-irb-e-tribunais-de-contas-solicitam-ao-mec-a-adocao-do-custo-aluno-qualidade/>);
- 5) Responsabilidade federativa solidária (?) quanto ao financiamento suficiente da educação básica obrigatória: arts. 211, §1º e 212, §3º da Constituição;
- 6) Gasto mínimo material e metas inadimplidas – como controlar o déficit de eficácia do PNE?
- 7) Gastos indevidos computados no piso do art. 212 – conflito distributivo e constitucionalização da escassez



Nossos desafios mais prementes

- 8) Inchaço de folha de pagamentos, terceirização para OS's/uberização docente (<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/professor-uber-a-precarizacao-do-trabalho-invade-as-salas-de-aula>) e estratégia 18.1 do PNE;
- 9) Recomendações do CNMP e do CNPGC sobre o controle do gasto mínimo em educação: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDACAO_44_2016.pdf e <http://www.cnpvc.org.br/?p=781>;
- 10) Resolução da Atricon sobre os gastos em educação <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n.-03-diretrizes-educa%C3%A7%C3%A3o-%C3%BAltima-vers%C3%A3o.pdf>



Nossos desafios mais prementes

- 11) Gasto previdenciário concorre com o gasto educacional (só em SP foram R\$6,5 bilhões em 2016, já questionado no STF, como se pode ler em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=347542>);
- 12) Custeio administrativo da máquina das prefeituras à conta da educação: necessidade de fazer comparação de custo per capita de consumo mensal de energia, água, material de escritório, programas gerenciais de informação, gás etc;
- 13) Honorários advocatícios e complementação do Fundef (<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=355868>)
- 14) Gasto com material apostilado e duplicidade da despesa em face do PNLD (<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,182-cidades-de-sp-trocam-livro-federal-por-apostila-privada,10000016371> e <https://educacao.uol.com.br/noticias/2015/11/19/municipio-que-usa-sistema-privado-de-ensino-gasta-em-dobro-aponta-estudo.htm>)



Nossos desafios mais prementes

- 15) Necessidade de se criar cláusulas contratuais que condicionem, ainda que parcialmente, o pagamento da remuneração contratual ao desempenho das empresas contratadas conforme atestado por avaliação idônea dos alunos (importante papel de empoderamento e gestão à vista do aplicativo **“Na ponta do Lápis”**);
- 16) Acompanhamento tempestivo das metas e estratégias do PNE no bojo da execução orçamentária, por meio do sistema de alertas automáticos em caso de risco de descumprimento (art. 59 da LRF);
- 17) Inserção de todos os programas nucleares ao cumprimento do PNE no rol de despesas não suscetíveis de contingenciamento, na forma do art. 9º, § 2º da LRF



MINISTÉRIO PÚBLICO DE
CONTAS DO ESTADO DE
SÃO PAULO



Responsabilidade educacional: em busca de um conceito para fixação do seu regime jurídico

No Substitutivo apresentado pela Comissão Especial ao Projeto de Lei 7.420/2006, em 29/10/2015, que se encontra disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B512C13C9A9ABF500736CD6773B58EDC.proposicoesWeb1?codteor=1406632&filename=Parecer-PL742006-29-10-2015 (acesso em 14/11/2015), temos a seguinte proposta de aproximação:

*“Por responsabilidade educacional entende-se o dever dos gestores públicos dos entes federados em assegurar as condições necessárias para garantia, **sem retrocessos**, do direito à educação básica, seu financiamento e o cumprimento de metas que promovam o avanço da sua qualidade.”*



Padrão mínimo de qualidade: um princípio constitucional de eficácia irradiante?

Ainda de acordo com o Substitutivo ao Projeto de Lei 7.420/2006 (http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B512C13C9A9ABF500736CD6773B58EDC.propriosicoesWeb1?codteor=1406632&filename=Parecer-PL742006-29-10-2015):

“Art. 2º O padrão de qualidade na educação básica, referido no art. 206, VII, da Constituição Federal, no art. 3º, IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e, como processo permanente de aprimoramento, no art. 2º, IV, da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, em cada sistema, rede e unidade de ensino, será garantido, dentre outros fatores, mediante a existência obrigatória de:

I – **titulação mínima** de todos os profissionais da educação de acordo com as exigências da legislação de diretrizes e bases da educação nacional;

II – **plano de carreira** para o magistério público, nos termos do art. 206, V, da Constituição Federal, e da legislação federal pertinente;

III – manutenção de programa permanente de **formação continuada** para os profissionais do magistério e demais servidores da educação, oferecendo oportunidades efetivas de atualização pelo menos a cada dois anos, para cada profissional, com a adoção complementar de metodologias de formação via educação à distância e formação em serviço.

IV – implantação do **piso salarial nacional profissional e da jornada de trabalho dos profissionais do magistério**, com previsão de período de tempo específico semanal para atividade de **PLANEJAMENTO E ESTUDO COLETIVO**, cumprido no estabelecimento de ensino, de acordo com a Lei nº 11.738, de 18 de julho de 2008; [...]



Padrão mínimo de qualidade: um princípio constitucional de eficácia irradiante?

[...] V – **ampliação contínua dos instrumentos de avaliação da qualidade** da educação básica, promovendo a **apropriação dos resultados** das avaliações nacionais pelas escolas para a melhoria dos seus processos e práticas pedagógicas.

VI – manutenção de programa permanente de **avaliação de desempenho dos profissionais do magistério**, incluída a aferição periódica do efetivo exercício de competências profissionais, a ser considerada como fator para progressão na carreira profissional, ao lado da titulação ou habilitação.

VII – indução de processo permanente de **autoavaliação das escolas** de educação básica, mediante a introdução de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas com foco em:

a) planejamento estratégico;

b) melhoria e elevação dos indicadores de desempenho dos alunos nas avaliações de aprendizagem tomadas como instrumento de referência e seguindo uma linha periódica ascendente de projeção;

c) formação continuada dos profissionais da educação e aprimoramento da gestão democrática escolar;

d) ampliação do conhecimento do perfil dos alunos e do corpo de professores.

VIII – **plano de educação**, em consonância com o Plano Nacional de Educação, previsto no art. 214 da Constituição Federal;

IX – **infraestrutura escolar** com padrões construtivos adequados, observados aspectos de salubridade, ventilação, iluminação, fornecimento de água potável, instalações sanitárias, energia elétrica e de espaços necessários ao funcionamento da escola, tais como sala da direção, sala dos professores, sala de atendimento aos alunos, cozinha, refeitório e ambiente para a prática de atividades esportivas e culturais; [...]



Padrão mínimo de qualidade: um princípio constitucional de eficácia irradiante?

[...] X – permanente busca de **relação adequada entre o número de alunos, o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento;**

XI – disponibilidade de **mobiliário, equipamentos necessários ao ensino e recursos didáticos**, tais como laboratório de ciências, informática, sala de recursos multifuncionais e biblioteca com acervo compatível com o nível, a modalidade de ensino e o número de alunos da escola;

XII – garantia de **duração mínima de jornada diária, para cada aluno, de quatro horas de efetivo trabalho escolar**, não computados os períodos de intervalo para descanso e para alimentação escolar;

XIII – disponibilidade de horários de **reforço escolar para alunos com notória dificuldade de aprendizagem ou com rendimento insuficiente**, no contraturno de sua frequência regular à escola;

XIV – garantia de programas de **correção de fluxo no ensino fundamental e no ensino médio**, com identificação e análise das situações de atraso escolar pelos professores da unidade de ensino, com base em instrumentos de verificação disponibilizados pelo respectivo sistema e, ainda, manutenção de acompanhamento individualizado do aluno com rendimento escolar defasado, de forma a reposicioná-lo na trajetória escolar de maneira compatível com sua idade;

XV – definição de **programas de ensino que sejam de conhecimento de toda a comunidade escolar, através de sua fixação bimestral em todas as salas de aula**, de maneira que fiquem claros os direitos, as expectativas e os objetivos de aprendizagem, correspondentes ao nível de ensino em que o aluno está matriculado e ao período cursado, para cada componente curricular; [...]



Padrão mínimo de qualidade: um princípio constitucional de eficácia irradiante?

- [...] XVI – **acesso universal à rede mundial de computadores** em banda larga de alta velocidade;
- XVII – gestão informatizada e transparente, com a **publicação semestral de todos os dados da rede escolar, inclusive de execução orçamentária e financeira**, exigidos pelo sistema padronizado de informações a ser fornecido pela União;
- XVIII – funcionamento regular do **conselho escolar**;
- XIX – garantia de **acesso físico à escola**, assegurada a vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima da residência do educando e providos os meios de transportes para os alunos, tanto da zona urbana como rural, bem como a adequação arquitetônica da escola para a **acessibilidade e permanência dos alunos com deficiência**.
- XX – adoção de instrumentos, em nível de sistema, para a promoção da **busca ativa de crianças, pré-adolescentes e adolescentes fora da escola**, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância e à juventude.
- XXI – funcionamento regular dos **conselhos de acompanhamento e controle social** previstos na legislação educacional e correlata, com garantia dos recursos necessários para a efetividade de sua atuação.
- Parágrafo único. Nos insumos descritos nos incisos IX, XI e XVI, serão tratadas como excepcionalidades situações causadas por fatos da força maior ou casos fortuitos.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE
CONTAS DO ESTADO DE
SÃO PAULO



Proposta de responsabilização em debate no Congresso e caráter vinculante do planejamento

“Art. 5º A responsabilização pelo cumprimento das metas definidas no Plano Nacional de Educação em vigência, no âmbito das responsabilidades de atuação prioritária de cada ente federado em matéria educacional, será proporcional à relação entre o tempo de mandato do chefe do Poder Executivo e o tempo total previsto para atingimento das metas.

*Parágrafo único. Caberá aos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal a criação de mecanismos específicos para o **acompanhamento das metas locais do PNE, de acordo com os respectivos planos de educação, e a adoção das medidas governamentais indispensáveis ao alcance das metas previstas.**”*

http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/estudante/me_gerais/2017/06/29/me_gerais_interna,606079/comissao-especial-aprova-lei-de-responsabilidade-educacional.shtml



Retrocesso injustificado como improbidade administrativa

“Art. 6º O retrocesso **INJUSTIFICADO** na qualidade da rede de educação básica, decorrente da **falta de cumprimento dos requisitos de padrão de qualidade** definidos na legislação, ensejará a aplicação do disposto no art. 7º desta lei.

[...]

Art. 7º A constatação de retrocesso injustificado, nos termos referidos no art. 6º desta Lei, caracteriza ato de improbidade administrativa, aplicando-se o disposto no art.12, III, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE
CONTAS DO ESTADO DE
SÃO PAULO**



Responsabilização judicial e fragilidade do piso em educação

<http://www.conjur.com.br/2017-ago-19/dolo-falta-gasto-educacao-nao-torna-prefeito-inelegivel>

Sem dolo, falta de gasto com educação não torna prefeito inelegível, decide TSE

19 de agosto de 2017, 13h33

O Tribunal Superior Eleitoral confirmou o registro de candidatura da prefeita eleita de Reginópolis (SP) e a manteve no cargo. Por maioria, o tribunal entendeu que não houve comprovação de dolo com o não atendimento do percentual mínimo de investimento em educação na gestão anterior. A corte afirmou que, como ela compensou a falta de investimento direto em educação com outros gastos ligados às escolas municipais, não se pode imputar dolo na conduta da prefeita.

Carolina Araújo Veríssimo (PMDB) foi reeleita em 2016 com 40,48% dos votos válidos. O candidato derrotado, Cássio Martins Ferro (PSD), foi à Justiça Eleitoral alegar que, na gestão anterior, Carolina só gastou 24,42% do orçamento do município com educação, e não os 25% que a Constituição Federal manda. Ela foi defendida pelos advogados **Gabriela Rollemberg** e **Rodrigo Pedreira**, do Gabriela Rollemberg Advocacia.

Os dados foram tirados da análise da prestação de contas da Prefeitura de Reginópolis feita pelo Tribunal de Contas de São Paulo. Mas a própria corte disse que os gastos com a contratação de transporte escolar e dentista exclusivo para as escolas municipais não foram computados como “educação”, mas são diretamente ligados à cifra. Portanto, o percentual poderia ser aumentado para 25,12%.

A Câmara dos Vereadores de Reginópolis, a quem cabe aprovar as contas da gestão, discordou do TCE-SP quanto ao “empenho de gastos”, mas disse que houve “apenas erros procedimentais”, e não se poderia acusar a prefeita de dolo com investimentos 0,58% menores do que a regra constitucional. “Inexistência de má-fé por parte do administrador”, registrou a comissão de vereadores que analisou as contas.

Para a relatora do caso no TSE, ministra Rosa Weber, a prefeita deveria ser cassada. Para ela, a regra constitucional não permite flexibilizações, e fala expressamente em destinar 25% do orçamento com educação. Mas ficou vencida.

Venceu o primeiro a votar, o ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Para ele, o parecer do TCE e os comentários dos vereadores deixam claro que não se tratou de improbidade administrativo nem de ação dolosa com a “falta” de investimento. Até porque os gastos com transporte e tratamento dentário não foram registrados sob a cifra “educação”.

“Aqui não se pode imputar dolo para efeito de inelegibilidade”, completou o ministro Gilmar Mendes, presidente do TSE, ao acompanhar Napoleão. Eles foram acompanhados ainda pelos ministros Admar Gonzaga e Tarcísio Vieira de Carvalho.

REsp 24.881



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.”**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE
CONTAS DO ESTADO DE
SÃO PAULO**



Obrigada!

egraziane@tce.sp.gov.br

<http://www.financiamentodosdireitosfundamentais.com/>