

Processo: 1192308

Natureza: REPRESENTAÇÃO

Apenso: Denúncia n. 1195995

Jurisdicionado: Estado de Minas Gerais

Representante: Beatriz da Silva Cerqueira

Denunciante: Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais

Responsáveis: Romeu Zema Neto, Igor de Alvarenga Oliveira Icassatti Rojas e Erlon Dias do Nascimento Botelho

Interessado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Procuradores: Adriano Antônio Gomes Dutra, OAB/MG n. 80.018; Alexandre Diniz Guimarães, OAB/MG n. 56.459; Arthur Pereira de Mattos Paixão Filho, OAB/MG n. 50.684; Carlos Victor Muzzi Filho, OAB/MG n. 59.966; Daniel Cabaleiro Saldanha, OAB/MG n. 119.435; Edrise Campos, OAB/MG n. 73.861; Grazielle Valeriano de Paula Alves, OAB/MG n. 97.263; José Sad Júnior, OAB/MG n. 65.791; Mário Eduardo Guimarães Nepomuceno Júnior, OAB/MG n. 102.604; Maurício Barbosa Gontijo, OAB/MG n. 68.471; Renata Couto Silva de Faria, OAB/MG n. 83.743; Valmir Peixoto Costa, OAB/MG n. 91.693; Felipe Ferro Lopes, OAB/MG n. 121.008; Gabriela Cesar de Martin, OAB/MG n. 125.564; Henrique Gonçalves Rodrigues, OAB/MG n. 57.796E; Isabella Monteiro Gomes, OAB/MG n. 87.882; Leandra Patrícia de Oliveira, OAB/MG n. 160.145; Leonardo David Braga Gontijo, OAB/MG n. 127.336; Luciana Aparecida Ribeiro dos Santos, OAB/MG n. 172.572; Mayra Rodrigues Gualberto, OAB/MG n. 126.470; Monique Alvares Assis, OAB/MG n. 122.282; Pricila Almeida Souza, OAB/MG n. 195.990; Raphaela Soares, OAB/MG n. 158.984; Suzanne Adla de Oliveira Bauer Mariottini, OAB/MG n. 117.950; Wladimir Coelho dos Santos, OAB/MG n. 229.301; Berlinque Antônio Monteiro Cantelmo, OAB/MG n. 182.068.

MPTC: Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO

REPRESENTAÇÃO. DENÚNCIA. POLÍTICA EDUCACIONAL DE GESTÃO COMPARTILHADA: ESCOLAS CÍVICO-MILITARES INSTITUÍDA NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO. VIOLAÇÃO AO PPAG 2024-2027 E À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2025. TRATAMENTO INADEQUADO DA MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA E AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO. PROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE LEI ESTADUAL SOBRE O PROGRAMA. PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. PROCEDÊNCIA. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DOS ESTADOS. IMPROCEDÊNCIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO APONTAMENTO. OFENSA A PRINCÍPIOS

CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DA EDUCAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DE VIOLAÇÃO CONCRETA E GENERALIZADA. IMPROCEDÊNCIA. POTENCIAL DESCUMPRIMENTO DAS VEDAÇÕES DO PROPAG. IMPROCEDÊNCIA. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS DO FUNDEB PARA FINANCIAMENTO DO MODELO CÍVICO-MILITAR. IMPROCEDÊNCIA. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA NO EFETIVO DA SEGURANÇA PÚBLICA. NÃO COMPROVAÇÃO DE VIOLAÇÃO MATERIAL AOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL. IMPROCEDÊNCIA. CRITÉRIOS OBJETIVOS E FORMAIS PARA SELEÇÃO DAS ESCOLAS E DOS MILITARES. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. DISPARIDADE INJUSTIFICADA NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS POR ALUNO. AUSÊNCIA DE PROVA SUFICIENTE DE FAVORECIMENTO IRREGULAR. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ACHADOS QUALITATIVOS DA INSPEÇÃO *IN LOCO*. SUBSÍDIOS PARA APERFEIÇOAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO SANCIONATÓRIA AUTÔNOMA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. A consulta dirigida a número expressivo de unidades escolares, com o objetivo de possível expansão de política pública de caráter continuado, exige prévia demonstração de compatibilidade com os instrumentos de planejamento e orçamento, bem como estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Ademais, a previsão do Programa das Escolas Cívico-Militares em ação orçamentária do Projeto Somar, sem individualização adequada de ações, metas físicas e financeiras próprias de cada iniciativa, indica tratamento inadequado da matéria orçamentária e ausência de planejamento, compromete o exercício do controle externo, prejudica o controle social e viola os princípios da programação, da discriminação ou especialização e da transparência orçamentária.
2. A instituição de política educacional relativa às escolas cívico-militares depende de lei em sentido formal, não podendo ser criada por resolução, pois tal modelo de gestão não está previsto na Constituição da República, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no Plano Nacional de Educação, na Constituição do Estado de Minas Gerais e no Plano Estadual de Educação. Por outro lado, a instituição de programa dessa natureza, desde que não altere as diretrizes e bases da educação nacional, não discipline currículo, conteúdo programático, metodologia de ensino ou modo de exercício da atividade docente, insere-se no âmbito da competência legislativa concorrente dos Estados em matéria de educação, sem prejuízo da definição, pelo Supremo Tribunal Federal, dos limites da competência legislativa dos Estados nas ações diretas de inconstitucionalidade em curso.
3. A presença de militares da reserva em funções auxiliares no ambiente escolar não autoriza, por si só, a conclusão de ofensa aos princípios constitucionais da educação, sendo necessária a demonstração concreta de interferência indevida na atividade pedagógica, substituição de profissionais da educação, restrição ao pluralismo de ideias, comprometimento da gestão democrática ou violação à autonomia docente.
4. A alegação de descumprimento das regras do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados – Propag exige demonstração mínima de utilização indevida de recursos vinculados ou de impacto concreto sobre as metas fiscais globais, não bastando a indicação abstrata de risco decorrente da existência ou da eventual expansão de política pública específica.
5. É juridicamente inadmissível a utilização de recursos do Fundeb para pagamento de militares que não se enquadrem no conceito de profissionais da educação básica, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, mas o reconhecimento de irregularidade material exige prova de efetiva execução da despesa com tais recursos.

6. A eventual designação ou convocação de militares da reserva para atuação em programa educacional deve integrar a estimativa global do custo da política pública, inclusive quanto às gratificações e demais repercussões sobre a despesa com pessoal. A configuração de irregularidade material quanto aos limites de despesa com pessoal, contudo, exige demonstração de ato concreto de designação, convocação, pagamento ou ampliação efetiva do gasto em desconformidade com os limites legais aplicáveis.
7. A seleção de unidades escolares para integração à política pública deve ser formalmente motivada e documentada, com critérios mensuráveis, fontes oficiais de dados, matriz de priorização e demonstração individualizada do enquadramento de cada escola, em observância ao dever de motivação dos atos administrativos e aos princípios da impessoalidade, da publicidade, e da eficiência, previstos no *caput* do art. 37 da Constituição da República.
8. A designação de militares para atuação em ambiente escolar exige critérios objetivos e formais de perfil, experiência, histórico disciplinar, aptidão para atuação com crianças e adolescentes, capacidade de mediação de conflitos, formação específica e registros auditáveis, não sendo suficiente a mera disponibilidade de efetivo ou a aplicação genérica de normas internas da corporação.
9. A alocação diferenciada de recursos entre unidades escolares deve estar amparada em critérios técnicos, motivação formal e documentação auditável, especialmente quando houver diferenças relevantes entre escolas de porte ou perfil semelhante. A insuficiência desses elementos caracteriza falha de transparência e motivação administrativa, mas não comprova, por si só, favorecimento deliberado ou tratamento financeiro privilegiado especificamente decorrente do modelo escolar adotado.
10. Achados qualitativos de inspeção *in loco*, relativos a clima escolar, indicadores educacionais, autonomia docente, capacitação de militares, proporção de efetivo e padronização operacional, constituem subsídios relevantes para o aperfeiçoamento da política pública, mas não possuem repercussão sancionatória autônoma.

MINUTA DE ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros deste Colegiado, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedentes os apontamentos de irregularidade constantes da Representação n. 1192308 e da Denúncia n. 1195995, em apenso, nos termos do art. 346, § 2º, do Regimento Interno, c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, sem aplicação de multa aos responsáveis, em razão das particularidades do caso concreto expostas na fundamentação;
- II) determinar, em consonância com a medida cautelar já proferida nos autos n. 1192308, que o atual governador do Estado de Minas Gerais, o atual secretário de estado de Educação e a atual comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais somente retomem a execução da Política Educacional de Gestão Compartilhada: Escolas Cívico-Militares, atualmente prevista na Resolução Conjunta SEE/CBMMG n. 1/2024, após a aprovação, sanção e publicação de lei estadual sobre a matéria;

III) recomendar ao atual governador do Estado de Minas Gerais, ao atual secretário de estado de Educação e à atual comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, observadas as respectivas competências, que:

a) observem, em eventual continuidade, retomada ou expansão do Programa Escolas Cívico-Militares, o disposto no art. 167, I, da Constituição da República, no art. 113 do ADCT e nos arts. 16 e 17 da LRF, especialmente quanto à prévia inclusão da ação governamental nos instrumentos de planejamento e orçamento, à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, à demonstração da origem dos recursos para seu custeio e à compatibilidade com as metas de resultados fiscais aplicáveis;

b) assegurem que eventual previsão orçamentária do Programa Escolas Cívico-Militares seja individualizada, com observância dos princípios orçamentários da programação, da discriminação ou especialização e da transparência, mediante indicação clara da finalidade, do produto, das metas físicas e financeiras, das fontes de custeio e dos órgãos responsáveis pela execução de cada componente da despesa;

c) avaliem, caso o Projeto de Lei n. 5545/2026 seja aprovado e haja continuidade, retomada ou futura implementação do Programa Escolas Cívico-Militares, a necessidade de disciplinar, por meio dos atos normativos cabíveis, os critérios de seleção das unidades escolares e de designação dos militares, de modo que sejam previamente definidos, formalizados, documentados e adequadamente motivados, com indicação dos elementos técnicos considerados e do enquadramento concreto de cada escola e de cada agente nos parâmetros adotados;

d) assegurem, caso promovam alocação diferenciada de recursos entre unidades da rede estadual de ensino, que a medida esteja amparada em justificativa técnica idônea, formalizada e documentada, bem como mantenham registros auditáveis e, sempre que possível, publiquem os critérios de distribuição de recursos, as séries históricas utilizadas, a natureza dos repasses, a fonte de custeio, o objeto financiado e os fundamentos de eventual priorização de unidades escolares, especialmente quando houver diferença relevante de valores entre escolas de porte ou perfil semelhante;

e) avaliem, caso o Projeto de Lei n. 5545/2026 seja aprovado e haja continuidade, retomada ou futura implementação do Programa Escolas Cívico-Militares, a conveniência de instituir metodologia periódica de monitoramento e avaliação da política pública, com utilização de indicadores educacionais, disciplinares, financeiros e psicossociais, publicação de relatórios em periodicidade definida e emprego de dados estruturados, auditáveis e comparáveis, podendo considerar, ainda, aspectos relacionados à capacitação dos militares, à metodologia de alocação do efetivo, à articulação com a rede de proteção, à delimitação da atuação militar no ambiente escolar e à motivação de eventuais parâmetros de uniformização, preservadas as competências próprias dos órgãos envolvidos e o espaço de conformação administrativa;

IV) determinar o encaminhamento de cópia do acórdão ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, para ciência, em razão do pedido formulado pelo procurador-geral de justiça adjunto institucional, constante dos autos, em atendimento ao Ofício MPMG n. 1037/2025/25ªPJDE-BH, conforme peça n. 126;

V) intimar a representante, o denunciante, os responsáveis, o Estado de Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Educação, o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais e o

Ministério Público de Contas, por meio eletrônico e pelo Diário Oficial de Contas – DOC, na forma regimental;

VI) determinar o arquivamento dos autos, após os procedimentos cabíveis à espécie.

Belo Horizonte, 15 de julho de 2026.

Adonias Monteiro

Relator

(assinado digitalmente)

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido cautelar, à peça n. 1, formulada por Beatriz da Silva Cerqueira, deputada estadual, em face do Sr. Romeu Zema Neto, governador do Estado de Minas Gerais, à época, na qual se questiona a legalidade do Programa das Escolas Cívico-Militares, instituído no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, no bojo da Ação n. 2105 do Projeto Somar, constante do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG para o quadriênio 2024 – 2027.

Em síntese, a representante alegou que o Poder Executivo Estadual, sem respaldo normativo, teria determinado que 721 escolas públicas do Estado, no prazo de 15 dias, adotassem providências para submeter às respectivas comunidades escolares consulta acerca do interesse na adesão ao referido Programa das Escolas Cívico-Militares. Aduziu que tal iniciativa foi adotada de forma abrupta e desprovida de estudos técnicos ou regulamentação formal, contrariando diretrizes da política educacional nacional, o Plano Estadual de Educação, os princípios da gestão democrática do ensino, da valorização dos profissionais da educação e, ainda, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF quanto à matéria.

Nesse contexto, apontou as seguintes irregularidades: (i) ausência de lei em sentido formal que discipline o modelo cívico-militar nas escolas da rede estadual; (ii) violação ao PPAG para o quadriênio 2024 – 2027 e à Lei Orçamentária Anual do Estado de Minas Gerais para o exercício de 2025; (iii) inconstitucionalidade do Programa das Escolas Cívico-Militares, por suposta afronta à competência legislativa privativa da União para dispor sobre diretrizes e bases da educação nacional; (iv) ofensa a princípios constitucionais e legais, tais como a dignidade da pessoa humana, a gestão democrática do ensino público, o concurso público para provimento de cargos, a valorização dos profissionais da educação e o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Estadual de Educação. Ao final, requereu, como medida cautelar, a suspensão do Programa das Escolas Cívico-Militares no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, além de outras medidas.

A documentação foi recebida como representação pela Presidência em 8/7/2025, à peça n. 15, sendo distribuída à minha relatoria, à peça n. 16, e recebida em meu gabinete no dia 9/7/2025.

Em despacho à peça n. 17, determinei a intimação do Sr. Romeu Zema Neto, governador do Estado de Minas Gerais, à época, para que apresentasse as justificativas e documentos que entendesse cabíveis acerca das alegações da representante, o que foi cumprido, conforme documentos juntados às peças n. 22 a 26.

Nesse ínterim, deu entrada em meu gabinete a Denúncia n. 1195995, em apenso, formulada pelo Sindicato Único dos Trabalhadores do Estado de Minas Gerais – Sind-UTE/MG, também questionando a legalidade da política educacional das Escolas Cívico-Militares pelo Governo de Minas Gerais. Em síntese, as irregularidades apontadas foram as seguintes: (i) a instituição por meio de atos meramente administrativos, sem amparo em lei específica; (ii) ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro; (iii) potencial geração de despesa obrigatória de caráter continuado com pessoal a servir nas escolas para a implementação do modelo de gestão compartilhada; (iv) incompatibilidade da política com o atual cenário fiscal do Estado, diante de supostos descumprimentos das regras previstas no Propag; (v) utilização indevida de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb.

Em despacho à peça n. 18 da Denúncia n. 1195995, determinei o apensamento dos referidos autos à Representação n. 1192308, bem como a intimação do Sr. Romeu Zema Neto, então governador do Estado de Minas Gerais, para que, no prazo de 5 (cinco) dias, apresentasse as justificativas e os documentos que entendesse pertinentes acerca das alegações do Sind-UTE/MG, o que foi cumprido, conforme documentação posteriormente carreada às peças n. 85 a 89 do processo piloto.

Em juízo perfunctório, à peça n. 32, ao constatar a ausência de lei em sentido formal para instituir o programa e as irregularidades orçamentárias então apontadas, deferi a medida cautelar por entender presentes os requisitos da probabilidade do direito e do perigo da demora. Na ocasião, determinei que o governador do Estado de Minas Gerais, o secretário de estado de Educação e o comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais se abstivessem de adotar medidas voltadas à expansão da Política Educacional de Gestão Compartilhada: Escolas Cívico-Militares, prevista na Resolução Conjunta SEE/CBMMG n. 1/2024, para novas unidades escolares, até o julgamento do mérito. Determinei, ainda, que se abstivessem de dar continuidade ao programa, a partir do ano letivo de 2026, nas nove escolas da rede estadual em que já se encontrava em execução. A decisão foi referendada pelo Tribunal Pleno, em sessão realizada em 13/8/2025, conforme acórdão à peça n. 82.

Em despacho à peça n. 95, encaminhei os autos à Unidade Técnica para análise inicial conjunta, e, após, ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar.

A representante apresentou, às peças n. 96 a 102, informações complementares à petição inicial.

A Unidade Técnica, à peça n. 104, entendeu pela necessidade de realização de diligência para solicitar ao Estado de Minas Gerais, por intermédio do Sr. Romeu Zema Neto, governador à época, e do Sr. Rossieli Soares da Silva, então secretário de estado de Educação, a apresentação dos novos documentos e informações necessários à adequada instrução do feito.

Em despacho à peça n. 105, acolhi a manifestação da Unidade Técnica e determinei a intimação do Sr. Romeu Zema Neto, governador do Estado à época, e do Sr. Rossieli Soares da Silva, secretário de estado de Educação à época, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentassem os esclarecimentos e a documentação em consonância com o relatório da Unidade Técnica, à peça n. 104.

Após a intimação, o Estado de Minas Gerais apresentou, em 4/11/2025, documentos e esclarecimentos, às peças n. 116 a 118.

Na sequência, a Unidade Técnica, em análise inicial conjunta, à peça n. 120, manifestou-se pela procedência parcial dos apontamentos de irregularidade constantes dos autos, e entendeu pela citação do Sr. Romeu Zema Neto, então governador do Estado de Minas Gerais, do Sr. Igor de Alvarenga Oliveira Icassatti Rojas, secretário de estado de Educação à época, e do coronel Erlon Dias do Nascimento Botelho, comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar à época.

Vale registrar que, em sequência à análise inicial, a Unidade Técnica juntou aos autos, à peça n. 121, o relatório da inspeção realizada em razão da proposição de ação de controle formulada na decisão que concedeu a medida cautelar, tendo apontado, em síntese, as seguintes ocorrências: (i) execução do programa em desacordo com os parâmetros originalmente definidos pela administração, notadamente quanto à capacitação pedagógica dos militares, à proporção entre efetivo e estudantes, ao preenchimento de vagas e ao fornecimento de uniformes; (ii) insuficiência ou inconsistência dos indicadores utilizados para justificar a expansão, sem demonstração de melhora substancial e contínua, inclusive com ausência de avanço na frequência escolar e aumento de acionamentos do conselho tutelar; (iii) percepção positiva da comunidade escolar quanto à presença dos militares, com melhora na organização do ambiente, tendência de aumento de matrículas e redução da evasão; (iv) conclusão de que, embora o programa não esteja sendo executado conforme o modelo originalmente proposto, os militares alocados vêm sendo aproveitados e, em regra, bem avaliados pelos destinatários.

Em expediente à peça n. 126, determinei a adoção de providências para disponibilização de cópia integral dos autos ao procurador-geral de justiça adjunto institucional, Dr. Hugo Barros de Moura Lima, em atendimento ao Ofício MPMG n. 1037/2025/ 25ªPJDE-BH, o que foi cumprido, conforme peças n. 127 a 129.

Em seguida, conforme despacho à peça n. 131, encaminhei os autos ao Ministério Público de Contas, que, em manifestação preliminar, requereu, à peça n. 132, a citação dos responsáveis nos moldes propostos pela Unidade Técnica à peça n. 120.

Em despacho à peça n. 133, determinei a citação dos Srs. Romeu Zema Neto, governador do Estado de Minas Gerais à época, Igor de Alvarenga Oliveira Icassatti Rojas, secretário de estado de Educação à época, e do coronel Erlon Dias do Nascimento Botelho, comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar à época, para que apresentassem defesa e/ou os documentos que entendessem pertinentes sobre os apontamentos constantes na representação, na denúncia em apenso, no estudo da Unidade Técnica, no relatório de inspeção, e no parecer do Ministério Público de Contas.

Nesse ínterim, registro que, em razão da medida cautelar concedida, o Sr. Romeu Zema Neto e o Estado de Minas Gerais interpuseram o Agravo n. 1196332, em 16/9/2025, visando à reforma integral da decisão agravada, bem como à atribuição de efeito suspensivo ao recurso, o qual foi indeferido por despacho à peça n. 9 daqueles autos, por ausência de perigo de lesão grave ou de difícil reparação. Em seguida, o Tribunal Pleno, em sessão realizada em 17/12/2025, negou provimento ao referido agravo, conforme cópia do acórdão juntada à peça n. 140.

Devidamente citados no processo piloto, os responsáveis apresentaram defesa conjunta, em 26/2/2026, à peça n. 142, e carream aos autos os documentos às peças n. 143 a 149.

A Unidade Técnica, em reexame à peça n. 151, concluiu que a defesa dos gestores não foi suficiente para afastar as irregularidades relevantes de natureza legal, orçamentária e administrativa identificadas no âmbito do Programa das Escolas Cívico-Militares, mantendo os apontamentos de irregularidade consignados na análise inicial. Em razão disso, propôs a responsabilização dos agentes citados e a expedição de advertências.

O Ministério Público de Contas, em parecer à peça n. 152, concluiu pela extinção do processo com julgamento de mérito e o consequente arquivamento dos autos, sem aplicação de penalidades aos gestores, entendendo que, embora tenham existido falhas, especialmente de planejamento orçamentário e formalização legal, não houve gasto efetivo, nem dano ao erário, dolo ou erro grosseiro. Assim, sugeriu apenas a expedição de recomendações para correção das falhas, como forma de aprimorar o planejamento e a previsão orçamentária, instituir o programa por lei formal, garantir critérios técnicos e capacitação dos militares e assegurar distribuição equitativa de recursos.

Em seguida, mediante despacho à peça n. 153, deferi, pelo prazo de 5 (cinco) dias úteis, nos termos do art. 296 do Regimento Interno, o pedido de vista formulado pelas partes à peça n. 142.

Por fim, os responsáveis manifestaram-se conjuntamente à peça n. 162 e informaram que foi encaminhado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais o Projeto de Lei n. 5.545/2026, que institui o Programa Escolas Cívico-Militares na rede pública de ensino do Estado de Minas Gerais, cuja cópia foi juntada aos autos à peça n. 165. Informaram, ainda, que a suspensão das consultas destinadas à futura e eventual expansão do programa decorreu de ato administrativo da própria Secretaria de Estado de Educação, praticado em momento anterior à decisão que deferiu a medida liminar. Ao final, ratificaram os fundamentos deduzidos na defesa apresentada à peça n. 142.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, antes do exame individualizado dos apontamentos de irregularidade constantes da representação e da denúncia em apenso, registro que a matéria não se limita ao âmbito deste Tribunal, considerando que tramitam demandas judiciais e procedimentos correlatos sobre o tema.

No plano judicial, destaca-se a Tutela Antecipada Antecedente n. 1110964-60.2025.8.13.0024, proposta pelo Estado de Minas Gerais com o objetivo de afastar os efeitos da medida cautelar proferida por este Tribunal nos autos da Representação n. 1192308. Naqueles autos, em sede de embargos de declaração, havia sido proferida decisão suspendendo a eficácia da medida cautelar deste Tribunal.

Contra essa decisão, este Tribunal interpôs o Agravo de Instrumento n. 2001606-84.2026.8.13.0000. O recurso foi julgado em 9/7/2026, tendo o Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG, por maioria de 2 votos a 1, dado provimento integral ao agravo, restabelecendo plenamente a eficácia da medida cautelar proferida por esta Corte. O relator votou pelo provimento parcial, para restabelecer a cautelar apenas quanto à suspensão da expansão do programa. Contudo, prevaleceu a divergência inaugurada pelo primeiro vogal, acompanhado pelo segundo vogal, no sentido de restabelecer integralmente a eficácia da decisão cautelar deste Tribunal, inclusive quanto às nove escolas estaduais já participantes do modelo.

Também tramita a Ação Civil Pública n. 1026189-15.2025.8.13.0024, ajuizada pelo Sind-UTE/MG, ora denunciante, na qual se questiona a constitucionalidade e a legalidade da implementação do modelo de escolas cívico-militares em Minas Gerais, notadamente a Resolução Conjunta SEE/CBMMG n. 1/2024 e o Memorando-Circular n. 187/2025, com alegações de violação à gestão democrática e vícios no processo de consulta pública. O referido processo, assim como a Tutela Antecipada Antecedente n. 1110964-60.2025.8.13.0024, encontrava-se sobrestado em razão da pendência de julgamento do Agravo de Instrumento n.

2001606-84.2026.8.13.0000, razão pela qual deverá ter seu andamento reavaliado pelo juízo competente após o julgamento do recurso.

Além disso, há registros de acompanhamento por outras instituições de controle e tutela coletiva, como o Procedimento Administrativo MPMG n. 02.16.0024.0248737.2025-95, no âmbito do Ministério Público de Minas Gerais, com retomada de andamento e juntadas posteriores em 2026, e o Processo Defensoria Pública n. 9990000001.010139/2025-12, no qual houve reunião da Coordenadoria Estratégica em 6/2/2026 e juntada, em 13/4/2026, de reportagem sobre o envio de projeto de lei à Assembleia Legislativa.

No plano do controle de constitucionalidade, também se encontram em tramitação ações diretas de inconstitucionalidade no STF relacionadas a programas semelhantes em outros entes federativos. Nas ADIs n. 7662 e 7675, ambas de relatoria do ministro Gilmar Mendes e propostas contra a Lei Complementar n. 1.398/2024, do Estado de São Paulo, houve início de julgamento virtual em 22/5/2026, com voto do relator disponibilizado, tendo o ministro Cristiano Zanin formulado pedido de vista em 26/5/2026. Também tramitam a ADI n. 6791, relativa ao Estado do Paraná, a ADI n. 7682, relativa ao Estado do Rio Grande do Sul, e a ADI n. 7809, relativa ao Decreto Estadual n. 426/2023, de Santa Catarina, todas ainda sem trânsito em julgado.

Diante dessas considerações iniciais, passo à análise dos apontamentos constantes dos autos.

1. Violação ao PPAG 2024–2027 e à Lei Orçamentária Anual de 2025, diante da ausência de previsão orçamentária e de estimativa prévia de impacto financeiro compatível com a execução da política pública – Representação n. 1192308 e Denúncia n. 1195995

A representante alegou, à peça n. 1 dos autos n. 1192308, que o Programa das Escolas Cívico-Militares afrontou o Plano Plurianual de Ação Governamental 2024–2027 e a Lei Orçamentária Anual de 2025, uma vez que o Poder Executivo teria iniciado processo de consulta e mobilização em 721 unidades escolares, embora o planejamento vigente previsse a implantação de 92 unidades ao longo de quatro anos, com atendimento estimado de 23 escolas por exercício.

Argumentou, ainda, que o programa não constava originalmente de ação própria da Secretaria de Estado de Educação, tendo sido inserido posteriormente, de forma genérica, na finalidade da Ação n. 2105, relativa ao Projeto Somar. Sustentou, assim, que a expansão pretendida excedeu as metas físicas e orçamentárias aprovadas, sem autorização legislativa compatível e sem transparência quanto à origem dos recursos necessários à execução da política pública.

Por sua vez, o Sind-UTE/MG apontou, à peça n. 1 dos autos n. 1195995 em apenso, que a política foi instituída e operacionalizada sem estudo prévio de impacto orçamentário-financeiro.

Arguiu, também, que a atuação de militares da reserva nas escolas, na condição de supervisores e monitores, poderia acarretar aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, o que exigiria a observância dos arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Sustentou, ainda, que a referência à fase de pré-seleção não afastaria a exigência de planejamento, pois já estariam em curso atos concretos de implementação, como seleção de unidades, elaboração de materiais, realização de reuniões e previsão de atuação de militares nas escolas.

O governador do Estado, representado por seus procuradores, esclareceu, em manifestação à peça n. 85, que a Secretaria de Estado de Educação teria realizado apenas consulta pública perante as 721 escolas previamente selecionadas, com o objetivo de aferir o interesse das unidades em participar do Programa das Escolas Cívico-Militares. Sustentou que essa

providência não representaria execução imediata da política pública, nem geraria impacto financeiro no exercício de 2025.

Informou, ainda, com base na Nota Técnica n. 8/SEE/SB/2025, à peça n. 87, que o programa seria contemplado no PPAG apenas no ciclo seguinte caso houvesse interesse das comunidades escolares e caso a expansão fosse considerada viável. Afirmou, nesse sentido, que a eventual ampliação seria incluída na revisão do PPAG a partir de 2026, em conformidade com o planejamento estratégico da Administração estadual.

Afirmou, também, que o programa teve origem em 2019, com a adesão ao Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares, e que, após sua descontinuidade pelo governo federal, permaneceu em funcionamento apenas em nove escolas-piloto, com fundamento na Resolução Conjunta SEE/CBMMG n. 1/2024. Por essa razão, sustentou que não haveria procedência nas alegações de violação às leis orçamentárias de 2024 e 2025, nem nos argumentos relativos à ausência de estudo de impacto financeiro e orçamentário.

A Unidade Técnica, em análise inicial à peça n. 120, entendeu que a mobilização administrativa voltada à consulta de 721 escolas não poderia ser tratada como ato meramente preparatório, pois caracterizaria início de ação governamental em escala incompatível com a meta anual prevista na Lei Orçamentária Anual – LOA. Assinalou que a expansão pretendida se sujeitava ao art. 16 da LRF, por demandar estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação com o PPA, com a LDO e com a LOA.

Registrou, ainda, que a inserção do programa em rubrica genérica vinculada ao Projeto Somar violou os princípios da especificação e da transparência orçamentária. Ao final, concluiu pela procedência do apontamento e atribuiu responsabilidade ao governador do estado à época e ao então secretário de estado de educação, por erro grosseiro na condução da política pública.

Os gestores responsáveis, em defesa à peça n. 142, sustentaram que não houve expansão do programa para 721 escolas. Afirmaram, nesse sentido, que a Secretaria de Estado de Educação realizou, tão somente, consulta prévia para aferir o interesse das unidades escolares e que esse procedimento foi posteriormente suspenso por ato administrativo da própria pasta. Com esse fundamento, argumentaram que não existiu implementação da política pública nessas unidades e, por consequência, não haveria exigência de dotação orçamentária ou de previsão de meta física para esse universo de escolas.

Afirmaram, também, que a Secretaria de Estado de Educação, por meio da Nota Técnica n. 8/SEE/SB/2025, à peça n. 87, já havia esclarecido que eventual expansão, caso considerada viável e caso houvesse interesse das comunidades escolares, seria incluída na revisão do PPAG a partir de 2026. Alegaram, ainda, que o programa sempre esteve associado, no PPAG 2024–2027, à mesma ação do Projeto Somar, porque ambas as iniciativas envolveriam gestão compartilhada de escolas. Acrescentaram que, após a suspensão do Projeto Somar, a Lei Orçamentária de 2026 passou a prever, de forma específica, o programa nas nove escolas em que ele já estava instituído. Com isso, sustentaram que eventual impropriedade anterior teria sido apenas formal e já estaria superada.

Quanto ao custeio dos militares, indicaram que não haveria irregularidade, pois a designação de militares da reserva para atuação nas escolas cívico-militares seguiria os mesmos critérios normativos aplicáveis aos demais setores do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. Alegaram, por fim, que a reconvocação respeita os limites da Lei de Efetivo e os limites prudenciais de gasto com pessoal, bem como que se trata de despesa corrente da corporação, incluída no orçamento fiscal, de conhecimento do Tribunal desde a instituição do programa.

A Unidade Técnica, em reexame, à peça n. 151, entendeu que as justificativas não afastaram a irregularidade inicialmente reconhecida. Assinalou que a defesa procurou reduzir a consulta dirigida a 721 escolas à condição de simples sondagem, sem caráter vinculante e sem efeitos orçamentários imediatos. Contudo, a própria fase de concepção e estruturação de política pública com perspectiva de expansão em larga escala já integra o campo do planejamento governamental e, por isso, deve observar, desde a origem, o PPAG, a LDO, a LOA e as exigências do art. 16 da LRF.

Consignou, também, que a suspensão posterior da consulta não convalidou a irregularidade, pois o vício já havia se consumado com a deflagração do procedimento sem previsão orçamentária específica e sem estimativa prévia de impacto financeiro. A inclusão de dotação específica na LOA de 2026, por sua vez, foi tida como medida voltada às nove escolas já existentes e, portanto, insuficiente para legitimar a tentativa pretérita de expansão.

Ademais, a Unidade Técnica colacionou o julgamento do Agravo n. 1196332, interposto contra a medida cautelar concedida nos autos da representação, cuja tese, segundo registrou, foi a de que a consulta a 721 escolas, desacompanhada de previsão orçamentária específica e de estimativa prévia de impacto financeiro, caracteriza início de ação governamental em desconformidade com o planejamento orçamentário, em afronta ao art. 167, I, da Constituição da República e às exigências da LRF. Com isso, manteve integralmente a procedência do apontamento de irregularidade.

O Ministério Público de Contas, em parecer conclusivo à peça n. 152, reconheceu a existência de falha na condução inicial da política pública. Observou que a consulta às 721 escolas não veio acompanhada de previsão orçamentária específica nem de estimativa prévia de impacto financeiro e ressaltou que a ampliação do programa, em tese, exigiria planejamento transparente e compatível com a natureza da despesa envolvida. Considerou, também, inadequada a inserção genérica do programa na Ação 2105 do Projeto Somar, por entender que tal expediente comprometeu a individualização das ações e a transparência fiscal.

Entretanto, atribuiu relevo decisivo ao fato de a própria Administração ter suspenso a consulta e de não terem sido identificados atos típicos de execução orçamentária, como empenhos, contratos ou dispêndios efetivos associados à expansão projetada. A partir daí, concluiu que não seria caso de sanção, mas de recomendação. Para tanto, valeu-se de referência à própria análise da Unidade Técnica, que havia enfatizado a autotutela administrativa e a necessidade de consideração das dificuldades reais do gestor. Citou, também, os arts. 22 e 28 da Lindb como parâmetro de contenção sancionatória, afirmando que, ausentes dano efetivo, dolo ou erro grosseiro, o encaminhamento mais adequado seria recomendar que os órgãos envolvidos observem, em futuros programas, as etapas formais e materiais de planejamento e previsão orçamentária, além de envidarem esforços para aprovação de lei estadual que defina a fonte de custeio do programa.

Feitos os registros necessários, entendo que a consulta dirigida a 721 unidades escolares não pode ser compreendida como ato inteiramente neutro, dissociado do planejamento governamental. Embora não tenha produzido, naquele momento, empenho, liquidação ou pagamento de despesa, ela integrou a cadeia decisória de expansão de política pública de caráter continuado, acompanhada de materiais orientativos, cronograma, mobilização das superintendências regionais de ensino e deliberação das comunidades escolares. Assim, não se tratou de ato interno irrelevante para fins de controle externo no âmbito orçamentário, mas de etapa formal de preparação de expansão de política pública em larga escala, sujeita à prévia

demonstração de compatibilidade com o PPAG, com a LDO e com a LOA, bem como à demonstração da estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

A posterior suspensão da consulta evitou a efetivação da expansão da política pública e a consequente execução da despesa, mas não eliminou a desconformidade originária, consistente na deflagração de etapa concreta de ampliação do programa sem demonstração prévia de aderência material aos instrumentos de planejamento orçamentário.

Portanto, a expansão pretendida foi iniciada sem a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e sem a demonstração de adequação aos instrumentos orçamentários vigentes, em afronta ao art. 167, I, da Constituição da República e ao art. 16, I e II, da LRF.

Ademais, diante da natureza continuada do programa e da previsão de despesas recorrentes com pessoal, manutenção e funcionamento das unidades, também deveriam ser observadas as exigências do art. 17 da LRF. Nessa hipótese, além da estimativa prevista no art. 16, I, da LRF, seria necessária a demonstração da origem dos recursos para seu custeio e a comprovação de que a medida não afetaria as metas de resultados fiscais, acompanhada das demais providências legalmente exigidas para sua implementação.

O art. 113 do ADCT reforça a necessidade de transparência e planejamento orçamentário-financeiro para a implementação de políticas públicas. Embora o dispositivo se refira especificamente a proposições legislativas, e o caso em exame tenha se originado de resolução do Poder Executivo, pela ausência de lei, o princípio nele contido confirma a necessidade de prévia estimativa dos efeitos orçamentários e financeiros das medidas que criem ou alterem despesas obrigatórias.

Nesse contexto, foi autuada, em 18/6/2026, a Proposta de Súmula Vinculante n. 150, de iniciativa do ministro Gilmar Mendes, destinada a consolidar a jurisprudência do STF acerca da obrigatoriedade de observância do art. 113 do ADCT e das exigências previstas na LRF. A proposta revela a atualidade do tema e evidencia movimento de fortalecimento do controle de constitucionalidade fiscal do processo legislativo, ao buscar afirmar, de forma expressa, a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo que crie ou altere despesa obrigatória, conceda benefício fiscal ou implique renúncia de receita sem prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Dessa forma, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica e conforme assentado no referendo da medida cautelar e reafirmado no julgamento do Agravo n. 1196332, entendo que a ausência desses elementos caracteriza irregularidade de planejamento orçamentário-financeiro, consumada quando a Administração realizou a consulta pública e mobilizou sua estrutura administrativa para a expansão do programa. A inexistência de empenho, liquidação ou pagamento não afasta o vício, pois a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental deve estar previamente compatibilizada com os instrumentos de planejamento e orçamento e instruída com a correspondente estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Ainda no exame da ausência de previsão orçamentária compatível e de estimativa prévia de impacto orçamentário-financeiro, cumpre examinar o tratamento orçamentário conferido ao Programa das Escolas Cívico-Militares no âmbito da Ação n. 2105 do Projeto Somar. Conforme já assentado na decisão que concedeu a medida cautelar, referendada pelo Tribunal Pleno, a ação orçamentária denominada Projeto Somar possui objeto próprio, relacionado à gestão compartilhada da educação mediante parceria com organizações da sociedade civil. O Programa das Escolas Cívico-Militares, por sua vez, possui estrutura, objetivos, metodologia, atores

institucionais e impactos financeiros próprios. Trata-se, portanto, de políticas públicas distintas, ainda que ambas tenham sido apresentadas sob a denominação ampla de gestão compartilhada.

Nesse cenário, a inserção do Programa das Escolas Cívico-Militares na ação orçamentária do Projeto Somar configurou tratamento inadequado da matéria orçamentária e ausência de planejamento, por não individualizar ações, metas físicas e financeiras específicas de cada iniciativa. Essa falta de detalhamento comprometeu o exercício do controle externo, prejudicou o controle social e inviabilizou a distinção entre o número de escolas atendidas por cada política pública e os respectivos recursos públicos alocados, em afronta aos princípios da programação, da discriminação ou especialização e da transparência.

Esses princípios não constituem formalidades acessórias. A programação permite que a despesa pública seja vinculada a objetivos, produtos e metas previamente definidos. A discriminação ou especialização exige que os gastos sejam suficientemente individualizados, para que se saiba o que será executado, por qual órgão, com quais recursos e para qual finalidade. A transparência, por sua vez, assegura que o Poder Legislativo, os órgãos de controle e a sociedade possam acompanhar a alocação e a execução dos recursos públicos. Quando políticas distintas são agregadas em uma mesma ação orçamentária, sem individualização suficiente, esses parâmetros ficam comprometidos.

Essa foi a compreensão adotada na medida cautelar referendada pelo Tribunal Pleno, especialmente ao se apontar a incompatibilidade entre as metas físicas previstas no PPAG e o universo de escolas submetidas à consulta, bem como a ausência de individualização suficiente entre o Projeto Somar e o Programa das Escolas Cívico-Militares:

Para o exercício de 2024, por exemplo, o PPAG, conforme demonstrado a seguir, prevê o atendimento de apenas 30 escolas com despesas totais de R\$ 35.000.000,00, uma média de R\$ 1.166.666,67 por escola, enquanto que, para 2025, a meta estabelecida foi de 50 escolas, com despesa prevista de R\$ 217.719.350,00, uma média de gasto por escola de R\$ 4.354.387,00, significativamente superior, portanto, em comparação com o ano de 2024. Para o exercício de 2026, que, em tese, deverá ocorrer a ampliação significativa do programa em decorrência do resultado das consultas realizadas à comunidade escolar, a meta estabelecida foi de 70 escolas, praticamente dez vezes menor que o número de escolas que o Estado anunciou que serão consultadas, com despesa prevista de R\$ 304.807.090,00, e uma média de gasto por escola de R\$ 4.354.387,00, exatamente a mesma média de gasto por escola do exercício de 2025, embora a previsão de ampliação do número de escolas de 50 para 70 entre 2025 e 2026.

AÇÃO : 2105 - PROJETO SOMAR

IAG : PROJETOS ESTRATÉGICOS

PROJETO ESTRATÉGICO: Projeto Somar

UNIDADE RESPONSÁVEL: 1261 - SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

FINALIDADE: MELHORAR A QUALIDADE DO ENSINO OFERTADO NAS ESCOLAS ESTADUAIS PARTICIPANTES DOS PROJETOS DE GESTÃO COMPARTILHADA DA SEE, TAIS COMO O PROJETO SOMAR E O PROGRAMA DAS ESCOLAS CÍVICO MILITARES, A PARTIR DA SOMA DE ESFORÇOS COM AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL SEM FINS LUCRATIVOS PARCEIRAS.

PRODUTO: ESCOLA ATENDIDA

UNIDADE DE MEDIDA: ESCOLA

PÚBLICO-ALVO: ESTUDANTE

METAS

(R\$ 1,00)

REGIÕES	2024		2025		2026		2027	
	Físicas	Financeira	Físicas	Financeira	Físicas	Financeira	Físicas	Financeira
Estadual	30	35.000.000	50	217.719.350	70	304.807.090	100	376.030.390
TOTAL	30	35.000.000	50	217.719.350	70	304.807.090	100	376.030.390

Vale destacar que o Projeto Somar, instituído pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, consiste em iniciativa de gestão compartilhada de unidades escolares, implementada mediante parcerias com Organizações da Sociedade Civil – OSCs, com foco na adoção de novas concepções pedagógicas, valorização da identidade cultural local e

participação ativa da comunidade escolar, incluindo famílias, para enfrentar desafios como baixo desempenho e evasão escolar, levando em consideração cada realidade local.

Dessa forma, a ação orçamentária denominada Projeto Somar no PPAG apresenta caráter amplo de gestão compartilhada da educação, enquanto o Programa das Escolas Cívico-Militares constitui uma política pública com estrutura, objetivos e metodologia próprios.

No julgamento do Agravo n. 1196332, esse entendimento foi mantido. Na ocasião, consignou-se que o PPAG 2024-2027 havia recebido o Programa das Escolas Cívico-Militares de forma agregada sob o “guarda-chuva” do Projeto Somar, com metas físicas inferiores ao universo de escolas consultadas e sem a devida individualização para as escolas cívico-militares. Também se destacou que a ausência de previsão orçamentária compatível e de estimativa prévia de impacto orçamentário-financeiro não foi afastada pelos documentos apresentados pelo Estado.

Esse fundamento revela que a irregularidade orçamentária não se limitou ao aspecto quantitativo da expansão pretendida, mas alcançou a própria forma de classificação e apresentação da política pública nos instrumentos de planejamento e orçamento. A decisão que concedeu a medida cautelar também registrou que as nove escolas em funcionamento careciam, à época, de previsão orçamentária clara e específica, circunstância que demandava fiscalização quanto à origem e à aplicação dos recursos utilizados.

Ademais, mantenho o entendimento exposto na decisão que concedeu a medida cautelar e reafirmada no julgamento do agravo quanto à inadequação da alocação orçamentária entre as áreas de educação e segurança pública. A utilização de dotações da segurança pública para suportar custos essenciais de política pública da área da educação evidencia desvio de finalidade orçamentária e reforça a necessidade de adequada classificação, individualização e transparência da despesa. Não se trata, neste tópico, de examinar os limites de despesa com pessoal ou a repercussão operacional sobre o efetivo da segurança pública, matéria tratada em item próprio desta fundamentação, mas de reconhecer que a segregação entre a ação orçamentária da educação e os custos suportados pela segurança pública dificulta a identificação do custo real do programa e compromete os princípios da programação, da discriminação ou especialização e da transparência.

Portanto, cumpre esclarecer que a atuação deste Tribunal não impediu a comunidade escolar ou as famílias de manifestarem preferência por determinado modelo escolar. A medida cautelar, referendada pelo Tribunal Pleno e mantida no julgamento do Agravo n. 1196332, não examinou a conveniência ou o mérito da política pública, nem interferiu na liberdade de escolha das famílias. O controle exercido restringiu-se à legalidade dos atos preparatórios destinados à ampliação quantitativamente relevante do programa, deflagrados sem prévia lei em sentido formal que o amparasse, sem previsão compatível no PPAG e na LOA e sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro adequada à dimensão anunciada.

Por fim, registro que posterior previsão orçamentária restrita às nove escolas já existentes não convalida a deflagração pretérita de atos voltados à expansão do programa, que deve ser examinada à luz dos instrumentos de planejamento e orçamento então vigentes.

Diante do exposto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, julgo procedente este apontamento de irregularidade, tendo em vista que a Administração deflagrou atos preparatórios de expansão de ação governamental sem a necessária aderência material ao PPAG, à LDO e à LOA vigentes, em afronta ao art. 167, I, da Constituição da República, sem estimativa prévia de impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação e compatibilidade exigidas pelo art. 16 da LRF; sem observância, conforme a natureza da despesa envolvida, das exigências do art. 17 da LRF; e com tratamento orçamentário genérico na Ação

n. 2105 do Projeto Somar, em violação aos princípios da programação, da discriminação ou especialização e da transparência orçamentária.

No tocante à responsabilização, é importante observar que a política pública já vinha sendo executada em nove escolas estaduais, inicialmente no contexto de adesão ao Pecim, e que a expansão para as 721 escolas não chegou a se materializar em implantação efetiva nas novas unidades, tendo a consulta sido suspensa no curso da atuação cautelar deste Tribunal. Além disso, a matéria envolvia política pública em desenvolvimento, com controvérsia jurídica relevante quanto ao modelo de escolas cívico-militares e com tratamento administrativo decorrente, em parte, da experiência federal anterior.

Dessa forma, embora configuradas as irregularidades à luz dos instrumentos de planejamento e orçamento então vigentes, não identifiquei elementos suficientes para concluir que os responsáveis tenham atuado com dolo ou erro grosseiro apto a justificar a aplicação de sanção pecuniária, razão pela qual, nos termos dos arts. 22 e 28 da Lindb, deixo de aplicar multa aos gestores responsáveis.

Não obstante, recomendo ao atual governador do Estado de Minas Gerais, ao atual secretário de estado de Educação e à atual comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, observadas as respectivas competências, que:

a) observem, em eventual continuidade, retomada ou expansão do Programa Escolas Cívico-Militares, o disposto no art. 167, I, da Constituição da República, no art. 113 do ADCT e nos arts. 16 e 17 da LRF, especialmente quanto à prévia inclusão da ação governamental nos instrumentos de planejamento e orçamento, à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, à demonstração da origem dos recursos para seu custeio e à compatibilidade com as metas de resultados fiscais aplicáveis;

b) assegurem que eventual previsão orçamentária do Programa Escolas Cívico-Militares seja individualizada, com observância dos princípios orçamentários da programação, da discriminação ou especialização e da transparência, mediante indicação clara da finalidade, do produto, das metas físicas e financeiras, das fontes de custeio e dos órgãos responsáveis pela execução de cada componente da despesa.

2. Inconstitucionalidade formal do Programa das Escolas Cívico-Militares, por afronta à competência legislativa privativa da União para dispor sobre diretrizes e bases da educação nacional e por ter sido instituído unicamente por atos administrativos, sem amparo em lei específica – Representação n. 1192308 e Denúncia n. 1195995

A representante alegou, à peça n. 1 dos autos n. 1192308, que o Programa das Escolas Cívico-Militares configurou usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, nos termos do art. 22, XXIV, da Constituição da República. Argumentou que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB não previu escolas cívico-militares nem modelo híbrido de ensino civil e militar, de modo que o Estado não poderia instituir nova modalidade de organização escolar por ato infralegal, no caso, a Resolução Conjunta SEE/CBMMG n. 1/2024. Dessa forma, apontou como irregularidade a ausência de lei em sentido formal que discipline o modelo cívico-militar nas escolas da rede estadual.

Por sua vez, o Sind-UTE/MG apontou, à peça n. 1 dos autos n. 1195995 em apenso, que a denominada “Política Educacional de Gestão Compartilhada: Escolas Cívico-Militares” foi criada à margem do processo legislativo, por meio de atos administrativos secundários incapazes de inovar no ordenamento jurídico. Sustentou que a instituição do modelo, sem lei estadual específica e sem debate público adequado, representou imposição unilateral de nova

forma de gestão escolar, com elevado impacto institucional e orçamentário. Argumentou, portanto, que o Poder Executivo teria usurpado função legislativa ao disciplinar, por resolução e memorando, matéria que demandaria lei em sentido formal.

O governador do Estado, representado por seus procuradores, argumentou, em manifestação à peça n. 85, que a educação é matéria de competência legislativa concorrente, cabendo à União editar normas gerais e aos Estados exercer competência suplementar. Alegou, também, que a LDB confere aos Estados a atribuição de organizar, manter e desenvolver seus sistemas de ensino e de editar normas complementares, desde que observadas as normas gerais federais.

Sustentou, ainda, que a adoção do modelo cívico-militar constituiria forma de organização institucional compatível com a LDB e não impediria cada escola de definir sua proposta pedagógica. Acrescentou que a Lei Estadual n. 23.366/2019, que instituiu a Política Estadual de Promoção da Paz nas Escolas, teria previsto o compartilhamento de responsabilidades com forças de segurança e a designação de militares da reserva para o serviço ativo. Concluiu, então, que o programa não teria inovado indevidamente no ordenamento jurídico, mas apenas concretizado a autonomia federativa conferida aos entes subnacionais pela legislação educacional.

A Unidade Técnica, em análise inicial à peça n. 120, concluiu que a competência suplementar dos Estados em matéria educacional não autoriza a criação de modelo de ensino não previsto na LDB. Assinalou que a Lei Estadual n. 23.366/2019, invocada pelo governador como fundamento da política, trata da promoção da paz nas escolas e de ações de segurança, mas não autoriza a instituição de gestão compartilhada com atribuições pedagógico-administrativas conferidas a militares. Entendeu que a Resolução Conjunta SEE/CBMMG n. 1/2024 extrapolou o poder regulamentar, criou modelo híbrido não contemplado pela legislação nacional e afrontou a reserva de lei, a separação dos poderes e a competência legislativa da União. Dessa forma, concluiu pela procedência do apontamento.

Os responsáveis alegaram, em defesa, à peça n. 142, que a tese de usurpação de competência da União seria equivocada, pois a educação constitui matéria de competência legislativa concorrente. Argumentaram, assim, que cabe à União editar normas gerais e aos Estados exercer competência suplementar, nos termos do art. 24, IX, da Constituição da República, e que a LDB atribui aos Estados a competência para organizar, manter e desenvolver seus sistemas de ensino, além de editar normas complementares.

Nessa linha, afirmaram que o modelo das escolas cívico-militares, enquanto forma de organização institucional, seria compatível com a LDB e com seus princípios, inclusive a gestão democrática e a autonomia escolar, uma vez que não impediria que cada unidade definisse sua proposta pedagógica. Defenderam, ainda, que o programa não inovou no mundo jurídico e que, se houvesse efetiva inovação, sequer o governo federal poderia ter instituído e revogado o Pecim por atos infralegais. Sustentaram, por isso, que a organização e o funcionamento do programa poderiam ser disciplinados por resolução, assim como ocorre com outros aspectos da rede estadual de ensino.

A Unidade Técnica, em reexame, à peça n. 151, reafirmou que a competência suplementar dos Estados em matéria educacional não autoriza a criação, por resolução administrativa, de modelo estrutural de gestão escolar que extrapole as diretrizes e bases fixadas nacionalmente. Assentou que a Resolução Conjunta SEE e CBMMG n. 1/2024 promoveu inovação normativa primária ao introduzir modelo de gestão compartilhada com inserção de militares em atribuições relacionadas à disciplina e à formação cívica no ambiente escolar, sem lei formal específica e sem fundamento suficiente nas normas gerais editadas pela União.

Nesse sentido, a Unidade Técnica colacionou jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, ADI n. 21870726220248260000, proposta em face de lei do Município de Barretos, e do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, ADI n. 5178426-65.2025.8.21.7000, relativa à lei do Município de Capão da Canoa, nas quais restou assentado que a instituição de programa de escolas cívico-militares, ao criar arranjo estrutural próprio de organização educacional, invade a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Fez referência, também, à ADI 5.546 do STF para registrar a premissa segundo a qual a definição das diretrizes e bases da educação nacional e das despesas que se enquadram em manutenção e desenvolvimento do ensino se insere na competência privativa da União.

Ademais, a Unidade Técnica citou precedente do Superior Tribunal de Justiça no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 231.652, cuja tese foi a de que atos regulamentares não podem inovar no ordenamento nem criar exigências ou estruturas sem respaldo legal. A partir desse conjunto, concluiu que a defesa não afastou a irregularidade e opinou pela aplicação de multa aos gestores responsáveis.

O Ministério Público de Contas, em parecer conclusivo à peça n. 152, entendeu que a Constituição deve ser lida de modo sistemático, de forma a compatibilizar a competência privativa da União para editar as diretrizes e bases da educação com a competência concorrente dos Estados para organizar e desenvolver seus respectivos sistemas de ensino. Sob essa ótica, considerou que o art. 10 da LDB forneceria base normativa suficiente para que o Estado edite normas complementares voltadas à organização do sistema estadual.

Concluiu, assim, que a resolução instituidora do programa não caracterizou usurpação da competência da União, porque o modelo teria natureza de gestão compartilhada e não de nova modalidade de ensino, mantendo-se a administração didático-pedagógica sob responsabilidade dos profissionais civis. Ainda assim, ponderou que, por cautela e segurança jurídica, a instituição de política pública dessa natureza por lei formal seria medida mais adequada, razão pela qual propôs recomendação nesse sentido.

Feitos esses registros, entendo necessário, para melhor organização da matéria, dividir a análise em dois pontos: o primeiro relativo à ausência de lei em sentido formal que ampare o programa no Estado de Minas Gerais; e o segundo sobre a alegada usurpação da competência privativa da união para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

No primeiro ponto, registro que a Resolução Conjunta SEE/CBMMG n. 1/2024 não se limitou a regulamentar lei preexistente ou detalhar procedimentos operacionais sobre as escolas cívico-militares, mas instituiu, de forma originária, o Programa das Escolas Cívico-Militares, estabelecendo a prestação de serviço público educacional, com atuação conjunta entre a Secretaria de Estado de Educação e o Corpo de Bombeiros Militar, participação contínua de agentes militares, organização de rotinas escolares específicas e repartição de atribuições entre órgãos de áreas distintas da Administração. Trata-se de política pública com caráter contínuo, vinculada a serviço público essencial, que altera a forma de organização e de prestação do serviço educacional nas escolas da rede estadual selecionadas.

Além da ausência de lei em sentido formal para implementação do Programa das Escolas Cívico-Militares, cabe destacar a inexistência de autorização legal específica para a atuação contínua de militares da reserva nessa política pública. Esse fundamento foi considerado no julgamento do Agravo n. 1196332, no qual se registrou que a convocação ou designação de militares da reserva prevista na legislação estadual possui caráter excepcional, transitório ou vinculado a necessidade especial, não se confundindo com a atuação permanente ou por prazo indeterminado em funções de supervisão ou monitoria no ambiente escolar.

Esse aspecto reforça a necessidade de disciplina legal própria, pois a participação contínua desses agentes no ambiente educacional não constitui simples providência operacional interna do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, mas elemento estrutural do modelo, com repercussões sobre a organização da escola, a definição de atribuições, a governança da política pública e a correspondente disciplina administrativa e orçamentária.

Com a devida vênia à defesa apresentada, entendo que a experiência federal do Pecim não dispensava o Estado de Minas Gerais de demonstrar fundamento normativo próprio para instituir modelo permanente de gestão escolar com participação de militares da reserva, definição de atribuições no ambiente escolar e potenciais repercussões administrativas e financeiras. Após a revogação do programa federal, eventual continuidade ou adaptação estadual do modelo passou a exigir base jurídica compatível com a organização administrativa, educacional e orçamentária do Estado.

A premissa geral quanto à necessidade de lei em sentido formal já havia sido estabelecida na decisão que concedeu a medida cautelar, referendada pelo Tribunal Pleno, na qual se assentou que a Resolução Conjunta SEE/CBMMG n. 1/2024 não poderia inovar na ordem jurídica. No julgamento do Agravo n. 1196332, esse entendimento foi mantido e reforçado pela análise da natureza estrutural da política pública e da situação jurídica dos militares da reserva:

[...] a previsão contida no art. 10, incisos I e III, da LDB, ao delimitar a competência dos Estados para organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais de seus sistemas de ensino não é suficiente para embasar a implantação de modelo que altera a estrutura de gestão escolar e introduz agentes públicos militares estranhos à carreira dos profissionais da educação. Tais modificações repercutem sobre princípios constitucionais como gestão democrática e autonomia pedagógica, circunstâncias que reforçam a necessidade de lei em sentido formal apta a assegurar a legalidade, a governança e o controle da política pública.

Além disso, a lei em sentido formal é instrumento essencial para conferir maior segurança quanto à disciplina orçamentária e à estimativa de impacto orçamentário-financeiro exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, prevenindo soluções improvisadas e riscos de execução irregular.

Dessa forma, a ausência de disposição expressa acerca do Programa das Escolas Cívico-Militares na legislação que rege a educação, tanto em âmbito nacional, como a Constituição da República, a LDB e o Plano Nacional de Educação, quanto em âmbito estadual, a exemplo da Constituição Estadual e do Plano Estadual de Educação, não implica compatibilidade automática com o ordenamento jurídico, mas reforça a necessidade de lei em sentido formal. Ainda que o art. 15 da Resolução Conjunta SEE/CBMMG n. 1/20241 descreva atribuições colaborativas, tal circunstância não afasta a exigência de lei em sentido formal.

A alegada compatibilidade material com a LDB não pode se limitar à interpretação de dispositivos que tratem de convivência ou prevenção de conflitos, devendo considerar a natureza estrutural da política pública, sobretudo porque a criação do modelo de gestão compartilhada, com inserção permanente de militares no ambiente escolar, implica definição de competências e impactos orçamentários, elementos que demandam disciplina legislativa própria.

A exigência de lei em sentido formal, portanto, decorre da natureza da política pública instituída, pois o programa envolve serviço público essencial, participação de militares da reserva, definição de competências, despesa de caráter continuado, critérios de seleção de escolas, consulta à comunidade escolar, designação de agentes e organização específica de

atividades no ambiente escolar. Esse conjunto de elementos, notadamente a atuação de militares da reserva nas escolas, exige que a matéria seja submetida à discussão e à aprovação do Poder Legislativo. Nesse sentido, registro que a atuação dos militares da reserva em ações de segurança pública que envolvem a paz nas escolas foi aprovada por lei, qual seja, a Lei Estadual n. 23.366/2019, que instituiu a Política Estadual de Promoção da Paz nas Escolas.

O ponto relevante dessa linha de entendimento remonta à Ação Cível Originária n. 1.048, de relatoria do ministro Celso de Mello, na qual o STF assentou que o princípio da reserva legal constitui importante limitação constitucional ao exercício do poder estatal, de modo que a competência regulamentar não se presta à criação de direitos, obrigações, restrições ou proibições sem prévio fundamento em lei. O trecho transcrito na decisão cautelar e reproduzido no julgamento do agravo permanece plenamente pertinente:

[...] A RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL QUALIFICA-SE COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. - **O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal.** - O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua "contra legem" ou "praeter legem", não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição da República e que lhe permite "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)". Doutrina. Precedentes (RE 318.873-AgR/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). Plausibilidade jurídica da pretensão cautelar deduzida pelo Estado do Rio Grande do Sul. Reconhecimento de situação configuradora do "periculum in mora". Medida cautelar deferida. (ACO 1048 QO, Relator (a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30-08-2007, DJe-134 DIVULG 30-10-2007 PUBLIC 31-10-2007 DJ 31-10-2007 PP-00077 EMENT VOL-02296-01 PP-00001) (Destaquei)

Essa compreensão também foi reforçada, no curso da instrução, pela manifestação da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais - DPMG, consubstanciada na Recomendação n. 9/2025, emitida no âmbito do Processo n. 9990000001.010139/2025-12, expressamente referida no julgamento do Agravo n. 1196332. Naquela oportunidade, registrou-se que tanto o Memorando-Circular n. 187/2025/SEE/SB quanto a Resolução Conjunta SEE/CBMMG n. 1/2024 decorreram diretamente do poder regulamentar atribuído ao Poder Executivo, sem suporte em prévia legislação estadual, e que não há norma que organize ou autorize o modelo híbrido de escolas cívico-militares pretendido em Minas Gerais. Ainda que tal manifestação não vincule este Tribunal, ela converge com a premissa aqui adotada: política pública dessa natureza, por envolver serviço educacional, participação contínua de militares da reserva, definição de atribuições no ambiente escolar e potenciais repercussões administrativas e orçamentárias, não poderia ser instituída originariamente por resolução conjunta.

No caso concreto, a Resolução Conjunta SEE/CBMMG n. 1/2024 excedeu o campo próprio do poder regulamentar. Como destacou a Unidade Técnica no reexame, à peça n. 151, o ato não se limitou a disciplinar a execução de norma preexistente, mas inovou na organização da política educacional estadual. A defesa, embora sustente inexistir inovação normativa, não indicou lei estadual específica que autorizasse, de forma clara, a instituição desse arranjo institucional.

Também não suprem essa lacuna normativa as Leis Estaduais n. 23.366/2019 e n. 24.315/2023, mencionadas pela defesa. A primeira disciplina a política estadual de promoção da paz nas escolas, com enfoque na prevenção à violência e na proteção da integridade física no ambiente escolar. A segunda trata de medidas de defesa civil e prevenção de acidentes e atos violentos nas escolas públicas. Nenhuma delas autoriza, de forma clara e específica, a criação de modelo de gestão compartilhada com participação contínua de militares da reserva no cotidiano escolar, definição de funções de supervisão e monitoria, critérios de seleção de unidades e repercussões orçamentárias próprias. Tais diplomas podem amparar ações pontuais de segurança, prevenção ou defesa civil, mas não substituem a lei em sentido formal exigida para instituir a política pública em exame.

Esse ponto é reforçado pela própria natureza da atuação prevista para os militares da reserva no programa. A legislação estadual invocada no julgamento do Agravo n. 1196332, especialmente o art. 136 da Lei Estadual n. 5.301/1969 e o Decreto Estadual n. 47.967/2020, disciplina hipóteses de designação ou convocação vinculadas a necessidade especial, temporalidade, excepcionalidade, emergência, calamidade ou grave perturbação da ordem pública, mas não a atuação permanente em política pública educacional. Ademais, conforme assentado no referido agravo, a atuação dos militares, nos termos do art. 144, V, da Constituição da República, bem como do art. 136, II e III, da Constituição do Estado de Minas Gerais, está inserida de forma estrita no sistema de segurança pública, não no sistema de educação. Esse aspecto confirma que a resolução conjunta não era instrumento suficiente para estruturar, por si só, a participação contínua desses agentes no Programa das Escolas Cívico-Militares.

A título exemplificativo, registro que a própria decisão que concedeu a medida cautelar destacou experiências estaduais em que programas semelhantes foram instituídos por lei em sentido formal. No Estado de São Paulo, o Programa Escola Cívico-Militar foi instituído pela Lei Complementar Estadual n. 1.398/2024¹; no Paraná, o modelo foi implementado pela Lei Estadual n. 20.338/2020, posteriormente reformulada pela Lei Estadual n. 21.327/2022²; e, no Rio Grande do Sul, o programa foi instituído pela Lei Estadual n. 16.128/2024³. A referência a esses exemplos evidencia que, em experiências estaduais relevantes, a instituição do modelo da escola cívico-militar foi submetida à aprovação prévia do Poder Legislativo, com disciplina legal de aspectos essenciais da política pública.

No caso de Minas Gerais, entretanto, a política foi instituída por resolução conjunta da Secretaria de Estado de Educação e do Corpo de Bombeiros Militar, instrumento hierarquicamente inferior e vocacionado, em regra, à disciplina interna e regulamentar da Administração. Essa circunstância reforça a fragilidade normativa identificada nestes autos, pois a Resolução Conjunta SEE/CBMMG n. 1/2024 não se limitou a regulamentar política previamente instituída por lei, mas criou diretamente o próprio programa, sem lei em sentido formal.

¹Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2024/lei.complementar-1398-28.05.2024.html> > Acesso em: 15/7/2026.

²Disponível em: legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=278623&indice=1&totalRegistros=1&dt=30.3.2024.11.15.49.336 > Acesso em 15/7/2026.

³ Disponível em <https://leis.org/estaduais/rs/rio-grande-do-sul/lei/lei-ordinaria/2024/16128/lei-ordinaria-n-16128-2024-rio-grande-do-sul-autoriza-ao-poder-executivo-instituir-o-programa-das-escolas-civico-militares-do-estado-do-rio-grande-do-sul-e-da-outras-providencias> > Acesso em 15/7/2026.

Portanto, em consonância com o entendimento consignado na decisão que concedeu a medida cautelar e reafirmado no julgamento do Agravo n. 1196332, julgo procedente este aspecto do apontamento, relativo à ausência de lei em sentido formal para amparar a instituição do Programa das Escolas Cívico-Militares no Estado de Minas Gerais.

Registro que o encaminhamento do Projeto de Lei n. 5.545 de 2026 à Assembleia Legislativa constitui providência relevante para conferir base legal prospectiva ao programa. Todavia, tal fato superveniente não desconstitui a irregularidade já configurada, pois a Resolução Conjunta SEE/CBMMG n. 1/2024 produziu efeitos jurídicos e instituiu concretamente a política pública antes da existência de lei em sentido formal.

Superado esse primeiro aspecto, relativo à ausência de lei estadual, passo ao exame da alegada usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

Considerando a evolução do debate constitucional no STF, este segundo aspecto deve ser examinado de forma autônoma, sem prejuízo da conclusão já firmada quanto à irregularidade verificada em Minas Gerais, consistente na instituição da política por resolução conjunta, sem lei estadual. A exigência de lei em sentido formal diz respeito ao instrumento normativo necessário à criação da política pública, enquanto a alegada usurpação da competência privativa da União envolve a definição do ente federativo competente para legislar sobre a matéria.

Conforme registrado, o modelo de escolas cívico-militares, sob diferentes arranjos normativos estaduais, é objeto de ações diretas de inconstitucionalidade em tramitação no STF, entre as quais se destacam as ADIs n. 7662 e 7675, relativas à Lei Complementar n. 1.398/2024, do Estado de São Paulo. Nessas ações, discute-se justamente a compatibilidade geral do modelo com a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e com os princípios constitucionais aplicáveis ao ensino público.

O julgamento dessas ações já foi iniciado, com voto proferido pelo ministro Gilmar Mendes, tendo sido posteriormente suspenso por pedido de vista do ministro Cristiano Zanin. No voto disponibilizado, o relator consignou, em síntese, que não vislumbrou inconstitucionalidade formal na lei paulista, por entender que a mera participação de militares da reserva em atividades extraclasse em escolas públicas não cria novo nível, etapa ou modalidade de ensino, desde que preservadas as normas federais de educação, a estrutura curricular básica e a responsabilidade dos professores pelas atividades pedagógicas;

Em primeiro lugar, não vislumbro inconstitucionalidade formal na Lei do Estado de São Paulo.

Nos termos do art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal, cabe privativamente à União legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional”. Ao regulamentar a matéria, a União editou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996), que, em seu art. 21, aponta os seguintes níveis de ensino: a) educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e b) educação superior. Dentre as modalidades de ensino destinadas a assegurar o atendimento das diferentes necessidades educativas para além do ensino regular, nos termos da regulamentação do tema, destacam-se a Educação de Jovens e Adultos (EJA), Educação Especial para pessoas com deficiência, Educação Profissional e Tecnológica, Educação no Campo, Educação Escolar Indígena, Educação Escolar Quilombola e Educação a Distância (EAD).

Nada da lei impugnada aponta para a criação de um nível, etapa ou modalidade de ensino distinta da existente na legislação federal. A mera participação de militares da reserva em atividades extraclasse em escolas públicas não implica em novo nível ou

modalidade de ensino que afastaria as já existentes e reconhecidas pela legislação federal e por sua regulamentação.

Dessa forma, portanto, não vislumbro usurpação de competência legislativa da União, no presente caso, uma vez que não há alterações na estrutura curricular básica por ela fixada e todas as regras da legislação federal e da regulamentação correlata não são afastadas pela Lei impugnada, de modo que deverão ser integralmente cumpridas na implementação das escolas “cívico-militares” do Estado. (Destaque do original)

[...]

Creio que o exame das questões constitucionais postas nos autos deve partir necessariamente da compreensão de que a Lei impugnada não autoriza que os monitores (policiais militares da reserva) ministrem qualquer tipo de aula ou classe, mas apenas “atividades extracurriculares cívico-militares” (art. 1º, § 4º, da Lei).

Registro que as ponderações constantes do voto do ministro Gilmar Mendes são relevantes para o debate constitucional em curso, embora ainda não constituam decisão definitiva, pois o julgamento permanece suspenso por pedido de vista.

Nessa linha, reconheço que a instituição de programa de escolas cívico-militares se insere no âmbito da competência legislativa concorrente dos Estados em matéria de educação, desde que observadas as normas gerais editadas pela União. Conforme demonstrado no voto do ministro Gilmar Mendes, programa dessa natureza não se refere, por si só, à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, prevista no art. 22, XXIV, da Constituição da República, quando não altera as diretrizes e bases da educação, não disciplina currículo, conteúdo programático, metodologia de ensino ou modo de exercício da atividade docente, limitando-se à organização administrativa e educacional dos sistemas estaduais de ensino.

De toda forma, a matéria permanece controvertida e será apreciada definitivamente pelo STF nas ações diretas de inconstitucionalidade que discutem programas estaduais semelhantes. Essa circunstância, contudo, não impede o julgamento do apontamento com base nos elementos atualmente disponíveis. Considerando que o programa, por si só, não disciplina diretrizes e bases da educação nacional, currículo, conteúdo programático, metodologia de ensino ou modo de exercício da atividade docente, não se caracteriza a alegada usurpação da competência legislativa privativa da União, razão pela qual entendo improcedente este aspecto do apontamento de irregularidade.

Diante do exposto, julgo parcialmente procedente este apontamento de irregularidade apenas quanto à instituição do Programa das Escolas Cívico-Militares por resolução conjunta, sem lei estadual específica que lhe conferisse base normativa adequada.

No tocante à responsabilização dos agentes, a conduta deve ser examinada à luz das circunstâncias concretas que envolveram a instituição do programa. A Resolução Conjunta SEE/CBMMG n. 1/2024, à peça n. 2, indicou, em seu art. 3º, finalidade voltada ao diálogo e ao planejamento entre escola estadual e militares do Corpo de Bombeiros Militar, com vistas ao desenvolvimento de ações de formação integral, cívica e cidadã dos estudantes, abrangendo aspectos comportamentais, atitudinais, democráticos, éticos e morais.

Nesse contexto, embora a via normativa escolhida tenha sido inadequada, verifico que a política pública se encontrava em desenvolvimento e, consideradas as finalidades expressamente previstas no art. 3º da resolução, buscava enfrentar problemas relacionados à convivência, à disciplina, à segurança e à formação cidadã no ambiente escolar, em cenário de controvérsia jurídica relevante sobre os limites do modelo cívico-militar. Esses elementos não afastam a

irregularidade reconhecida, mas devem ser considerados na aferição do grau de reprovabilidade da conduta dos gestores.

Dessa forma, nos termos dos arts. 22 e 28 da Lindb, não identifico elementos suficientes para concluir que os responsáveis tenham atuado com dolo ou erro grosseiro apto a justificar a aplicação de sanção pecuniária, razão pela qual deixo de aplicar multa aos gestores.

Não obstante, em consonância com a medida cautelar já proferida nos autos n. 1192308, determino ao atual governador do Estado de Minas Gerais, ao atual secretário de estado de Educação e à atual comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais que somente retomem a execução da Política Educacional de Gestão Compartilhada: Escolas Cívico-Militares, atualmente prevista na Resolução Conjunta SEE/CBMMG n. 1/2024, após a aprovação, sanção e publicação de lei estadual sobre a matéria.

3. Ofensa a princípios constitucionais e legais, notadamente a dignidade da pessoa humana, a gestão democrática do ensino público, o concurso público para provimento de cargos, a valorização dos profissionais da educação e o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Estadual de Educação – Representação n. 1192308

A representante alegou, à peça n. 1 dos autos n. 1192308, que o Programa das Escolas Cívico-Militares violou princípios constitucionais que regem a educação, em especial a dignidade da pessoa humana, o pluralismo de ideias, a liberdade de aprender e ensinar, a gestão democrática do ensino público e a valorização dos profissionais da educação.

Afirmou, ainda, que os militares passariam a exercer atribuições relacionadas ao acompanhamento do comportamento dos estudantes, à mediação de conflitos, ao apoio à equipe pedagógica e ao fortalecimento da convivência escolar, atividades que seriam próprias dos profissionais da educação. Nessa linha, argumentou que a atuação de militares nas escolas, sem formação específica e sem ingresso na carreira educacional por concurso público, usurpava atribuições previstas na LDB e na Lei Estadual n. 15.293/2004.

O governador do Estado, representado por seus procuradores, em manifestação à peça n. 85, sustentou que não procediam as alegações de violação à dignidade da pessoa humana, à gestão democrática do ensino público, ao concurso público, à valorização dos profissionais da educação e às metas do Plano Estadual de Educação. Alegou, ainda, que a controvérsia não envolveria ausência ou deficiência grave do serviço educacional, mas legítima opção político-administrativa voltada a conferir nova conformação à gestão interna e disciplinar de determinadas unidades escolares. Pontuou que os militares não substituiriam professores, coordenadores pedagógicos ou gestores escolares, limitando-se a funções de monitoria e supervisão cívico-pedagógica, sem interferência nos conteúdos curriculares ou nas práticas pedagógicas.

A Unidade Técnica, em análise inicial à peça n. 120, entendeu que o modelo cívico-militar se mostrou incompatível com princípios estruturantes da educação pública. Registrou que a formação ética, afetiva, social e simbólica dos estudantes, bem como o desenvolvimento de competências socioemocionais, não constitui atividades neutras, pois se vinculam a concepções pedagógicas e visões de mundo. Destacou, nesse sentido, que a atuação de agentes externos à carreira da educação, formados sob valores de hierarquia e disciplina, poderia comprometer o pluralismo de ideias e a liberdade de aprender.

Os responsáveis afirmaram, em defesa conjunta à peça n. 142, que a adoção do modelo em cada escola é precedida de consulta à comunidade escolar, o que afastaria a tese de ofensa à gestão democrática. Sustentaram, com base na Nota Técnica n. 8/SEE/SB/2025, à peça n. 87, que o

programa reafirma princípios já consolidados na escola pública, como igualdade, liberdade, valorização das diferenças, participação da família e da comunidade, gestão democrática e qualidade social da educação.

Afirmaram, ainda, que a participação dos militares da reserva teria como objetivo fortalecer a convivência democrática, contribuir para a formação ética e social dos estudantes e apoiar a resolução dialogada de conflitos. Argumentaram que os militares exercem apenas funções de monitoria e supervisão, sem interferência no currículo ou nas práticas pedagógicas, e sem substituição de professores, coordenadores pedagógicos ou gestores escolares. Mencionaram, por fim, resultados positivos do programa, como crescimento da taxa de aprovação, aumento de matrículas, redução da evasão escolar, melhora do Ideb e indicadores favoráveis de clima escolar, para sustentar a compatibilidade da política com os objetivos educacionais.

A Unidade Técnica, em reexame à peça n. 151, considerou que a afirmação defensiva de que os militares exerceriam apenas monitoria e supervisão, sem interferência pedagógica, não foi suficiente para demonstrar a compatibilidade do programa com o arcabouço constitucional da educação. Destacou, nesse sentido, que o relatório de inspeção, à peça n. 121, evidenciou preservação de independência funcional para a maioria dos professores e pedagogos, 84,36%, mas também revelou que parcela relevante do corpo docente percebeu diminuição de autonomia profissional, 15,64%, o que foi interpretado como sinal de efeito inibidor em determinadas unidades.

Entendeu, ainda, que atividades de supervisão disciplinar, orientação de alunos e gestão do ambiente escolar se aproximam de atribuições típicas dos profissionais da educação, cargos que demandam provimento por concurso público. Dessa forma, manteve o apontamento de irregularidade, mas afastou a incidência de erro grosseiro, por compreender que a conduta, embora irregular, não atingiu grau de reprovabilidade suficiente para aplicação de multa.

O Ministério Público de Contas, em parecer conclusivo à peça n. 152, assinalou que o modelo implementado pela Secretaria de Estado de Educação e pelo Corpo de Bombeiros Militar se apresenta como gestão escolar compartilhada não compulsória, dependente da manifestação da comunidade e do colegiado escolar. Registrou, nessa linha, que a própria documentação enviada pela representante revelou rejeição do modelo em percentual expressivo das escolas consultadas, o que, em seu entender, evidenciou ausência de imposição.

Também ressaltou que os militares atuariam como colaboradores em atividades cívico-pedagógicas, sem assumir funções docentes propriamente ditas e sem interferência no currículo. Atribuiu, assim, relevo positivo ao relatório de inspeção, sobretudo no que se refere à preservação majoritária das competências técnicas e pedagógicas dos docentes, à redução da evasão e à receptividade da atuação militar em parte da comunidade escolar. Ainda assim, reconheceu a necessidade de aperfeiçoamentos, especialmente no tocante à formação e à capacitação prévia dos militares e à forma de designação desses agentes.

Feitos os registros necessários, saliento, inicialmente, que o ponto central deste tópico consiste em verificar, à luz dos elementos constantes destes autos, se houve demonstração suficiente de violação concreta aos princípios constitucionais e legais da educação apontados pela representante. Assim, embora a controvérsia de fundo também dialogue com ações diretas de inconstitucionalidade em tramitação no STF sobre programas de escolas cívico-militares, a análise aqui desenvolvida possui alcance distinto daquela tratada no item anterior, pois se limita a verificar se, no caso concreto, a execução do programa nas escolas estaduais mineiras materializou ofensa à dignidade da pessoa humana, ao pluralismo de ideias, à liberdade de

aprender e ensinar, à gestão democrática, à valorização dos profissionais da educação ou às metas do Plano Estadual de Educação.

O voto disponibilizado pelo ministro Gilmar Mendes nas ADIs n. 7662 e 7675, embora ainda não constitua decisão definitiva do STF, oferece balizas interpretativas. Nele se assentou, em síntese, que a participação de militares da reserva em escolas públicas civis não é, por si só, incompatível com a Constituição da República, desde que preservadas a direção pedagógica e administrativa por profissionais civis, a atuação meramente auxiliar e subordinada dos militares, a vedação ao exercício de atividade docente por esses agentes e o respeito ao pluralismo de ideias, à liberdade de aprender e ensinar e à gestão democrática.

Diante dessas balizas, a simples presença de militares da reserva em atividades auxiliares no ambiente escolar não autoriza, automaticamente, a conclusão de afronta aos princípios constitucionais que regem a educação. Eventual irregularidade material dependeria da demonstração, no caso concreto, de interferência indevida na atividade pedagógica, substituição de profissionais da educação, restrição ao pluralismo de ideias, comprometimento da gestão democrática ou exercício de funções incompatíveis com a natureza auxiliar declarada pelo programa.

No caso dos autos, a Unidade Técnica apontou riscos relevantes relacionados à autonomia docente, à gestão democrática, ao pluralismo de ideias e à possível aproximação das atividades dos militares com funções próprias dos profissionais da educação. Tais riscos são juridicamente relevantes e não devem ser desconsiderados, sobretudo por se tratar de política pública sensível, inserida no ambiente escolar e relacionada à formação de crianças e adolescentes. Todavia, com a devida vênia ao reexame da Unidade Técnica neste ponto, entendo que os elementos probatórios disponíveis não demonstram que esses riscos tenham se concretizado de forma generalizada nas unidades avaliadas.

Com efeito, o relatório de inspeção registrou que 84,36% dos professores e pedagogos consultados afirmaram que sua independência funcional foi preservada, embora 15,64% tenham percebido alguma redução de autonomia. Esse último dado merece atenção e evidencia a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de governança, delimitação de atribuições, capacitação dos agentes militares e escuta permanente dos profissionais da educação. Entretanto, não veio acompanhado de elementos individualizados suficientes para demonstrar interferência pedagógica indevida, substituição de profissionais da educação ou restrição generalizada à autonomia docente. Por isso, o achado recomenda aperfeiçoamento e monitoramento, mas não comprova, isoladamente, irregularidade material generalizada.

Também não há demonstração suficiente de que os militares tenham substituído professores ou assumido, de forma ordinária, atividades docentes, curriculares, avaliativas ou próprias dos especialistas da educação básica. A própria documentação apresentada pela Secretaria de Estado de Educação sustenta que a docência e a supervisão pedagógica permaneceriam sob responsabilidade exclusiva da referida secretaria, enquanto os militares atuariam em colaboração com a equipe escolar, especialmente em atividades de apoio à organização, à gestão disciplinar e à mediação de conflitos.

No tocante à valorização dos profissionais da educação e à alegada burla à regra do concurso público, a preocupação apontada pela representante e pela Unidade Técnica é relevante. A designação de militares para atuação em ambiente escolar não pode servir como meio indireto de substituição de profissionais da educação, nem justificar a redução da necessidade de provimento regular de cargos docentes, pedagógicos ou de gestão escolar quando tais funções forem efetivamente demandadas pela rede.

Contudo, não verifico, nos elementos concretos dos autos, prova suficiente de que os militares tenham exercido, de forma ordinária, atribuições docentes, curriculares, avaliativas ou próprias dos especialistas da educação básica. Os dados colhidos indicam atuação auxiliar, relacionada à organização do ambiente escolar, ao apoio disciplinar, à convivência e à mediação de conflitos, ainda que em campo sensível da rotina escolar. Essa conclusão não afasta a necessidade de critérios formais e objetivos para a designação dos militares, tema que será examinado em tópico próprio, relativo aos critérios objetivos e formais para a seleção das escolas e dos militares.

Também não se comprovou, de forma específica, nos autos, que o programa tenha causado violação concreta à dignidade da pessoa humana, à liberdade de aprender e ensinar ou ao pluralismo de ideias nas unidades inspecionadas. A preocupação apresentada pela representante e pela Unidade Técnica é legítima, pois a presença de agentes militares em escolas civis exige limites normativos claros e controle permanente. Contudo, não houve demonstração robusta, nos autos, de que a política, em sua execução concreta, tenha produzido restrição efetiva e generalizada a esses princípios.

Além disso, o Projeto de Lei n. 5.545/2026, embora ainda dependa de eventual aprovação e regulamentação, enfrenta parte das preocupações apontadas neste tópico, ao preservar a gestão pedagógica pela Secretaria de Estado de Educação, prever consulta pública, vedar prejuízo às funções pedagógicas dos docentes, afirmar que os militares não serão considerados profissionais da educação básica e contemplar diretrizes de gestão democrática, transparência, participação da comunidade e formação continuada.

Traçado esse panorama, embora os riscos indicados pela representante e pela Unidade Técnica sejam relevantes, não restou demonstrada, nestes autos, violação efetiva e generalizada aos princípios da dignidade da pessoa humana, do pluralismo de ideias, da liberdade de ensinar e aprender, da gestão democrática, da valorização dos profissionais da educação ou das metas do Plano Estadual de Educação. Também não se comprovou que os militares tenham substituído profissionais da educação ou exercido, de forma ordinária, atribuições próprias de cargos da carreira educacional.

Portanto, julgo improcedente este apontamento de irregularidade.

4. Potencial descumprimento das vedações do Propag em razão do uso de recursos públicos estaduais fora das metas pactuadas – Denúncia n. 1195995

O Sind-UTE/MG apontou, à peça n. 1 dos autos n. 1195995 em apenso, que a expansão das escolas cívico-militares deveria ser examinada à luz dos compromissos fiscais assumidos pelo Estado de Minas Gerais no âmbito do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados – Propag, instituído pela Lei Complementar Federal n. 212/2025 e formalizado no âmbito estadual pela Lei n. 25.282/2025. Argumentou que a convocação de militares da reserva para atuar nas escolas configuraria expansão de despesa de pessoal e criação de despesa permanente sem a devida compensação orçamentária. Sustentou, ainda, que os recursos vinculados ao Propag não poderiam ser utilizados para custear despesas correntes ou pagamento de pessoal militar, inclusive no contexto das escolas cívico-militares.

O governador do Estado, representado por seus procuradores, esclareceu, em manifestação à peça n. 85, que as regras do Propag consideram o conjunto das políticas públicas e não uma política específica isoladamente. Assim, sustentou que não seria adequada a interpretação segundo a qual a existência do programa, por si só, caracterizaria violação ao limite de crescimento das despesas primárias previsto na Lei Complementar n. 212/2025.

Afirmou, também, que o dispêndio global do programa seria irrisório e que os custos estariam centrados na convocação de militares da reserva, com recursos do Tesouro vinculados às corporações de origem. Nesse ponto, sustentou que as escolas cívico-militares não onerariam de forma significativa o orçamento da Secretaria de Estado de Educação.

Esclareceu, ainda, que remunerações, gratificações e demais custos dos militares seriam suportados pela Polícia Militar ou pelo Corpo de Bombeiros Militar, e não por recursos da Educação ou da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Afirmou, ademais, que a reconvocação de militares observaria os limites prudenciais de despesa com pessoal previstos na LRF.

A Unidade Técnica, em análise inicial à peça n. 120, afastou o apontamento por entender que a limitação prevista no art. 7º da Lei Complementar n. 212/2025 incide sobre o crescimento global das despesas primárias do Estado, e não sobre programa ou política pública específicos. Registrou que o impacto financeiro do programa, restrito às nove escolas em funcionamento, mostrou-se insuficiente para comprometer a meta fiscal global. Ademais, assinalou que não havia prova de que os custos com militares tivessem sido suportados por recursos do Propag ou por verbas vinculadas à educação, e que os esclarecimentos apresentados indicavam o orçamento ordinário das corporações de segurança como fonte de custeio. Por ausência de lastro probatório quanto ao alegado desvio de finalidade, concluiu pela improcedência do apontamento.

Os responsáveis, em defesa à peça n. 142, ratificaram as manifestações anteriores.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 152, não se manifestou quanto ao mérito deste apontamento.

Sobre a matéria, verifico que a alegação do denunciante parte da premissa de que a existência ou eventual expansão do programa, por si só, poderia configurar descumprimento das restrições fiscais assumidas pelo Estado de Minas Gerais no âmbito do Propag. Contudo, como bem pontuado pela Unidade Técnica, a limitação prevista na Lei Complementar n. 212/2025 incide sobre o crescimento global das despesas primárias do Estado, e não sobre a análise isolada de uma política pública específica.

Além disso, não há nos autos comprovação de que recursos vinculados ao Propag tenham sido utilizados para custear o Programa das Escolas Cívico-Militares, tampouco prova de que a política, restrita às nove escolas então em funcionamento, tenha produzido impacto financeiro suficiente para comprometer a meta fiscal global do Estado.

Também não se demonstrou que as despesas com militares tenham sido suportadas por recursos da educação ou por verbas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Os esclarecimentos apresentados indicaram que os custos com a convocação dos militares da reserva seriam suportados pelas respectivas corporações de segurança pública, ponto que, embora possa ser examinado sob a ótica da adequada classificação orçamentária em outros apontamentos, não comprova, por si só, violação às regras do Propag.

Dessa forma, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, julgo improcedente este apontamento de irregularidade.

5. Utilização indevida de recursos do Fundeb para financiamento do modelo cívico-militar – Denúncia n. 1195995

O Sind-UTE/MG apontou, à peça n. 1 dos autos n. 1195995 em apenso, que eventual utilização de recursos do Fundeb para custear a remuneração de oficiais supervisores e monitores militares seria ilegal e inconstitucional.

O governador do Estado, representado por seus procuradores, sustentou, em manifestação à peça n. 85, que não haveria suporte para a alegação de que o programa abriria a possibilidade de utilização de recursos do Fundeb para custeio da política ou para remuneração dos militares. Afirmou que a tese formulada pelo denunciante teria caráter hipotético e não estaria acompanhada de prova documental mínima.

A Unidade Técnica, em análise inicial à peça n. 120, sustentou que a remuneração de militares da reserva com recursos do Fundeb seria juridicamente inadmissível, por não se enquadrar nas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino e por não envolver profissionais da educação definidos pela LDB. Todavia, ao examinar os elementos dos autos, concluiu que não havia prova de efetiva utilização de recursos do Fundeb para pagamento de militares. Dessa forma, entendeu pela improcedência do apontamento.

Os responsáveis, em defesa à peça n. 142, ratificaram as manifestações anteriores.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 152, não se manifestou quanto ao mérito deste apontamento.

Sobre a matéria, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, entendo que eventual pagamento de militares com recursos do Fundeb é juridicamente inadmissível, pois tais agentes não se enquadram no conceito de profissionais da educação básica, nos termos do art. 61 da LDB, nem as respectivas despesas se ajustam, em princípio, ao conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino previsto no art. 70 da LDB.

Todavia, no caso concreto, verifico que, de fato, não foram apresentados elementos suficientes para demonstrar que recursos do Fundeb tenham sido efetivamente utilizados para pagamento de supervisores, monitores ou quaisquer militares vinculados ao programa. A alegação, portanto, permaneceu no plano hipotético, sem comprovação material de execução de despesa com recursos do Fundeb.

Registro, ainda, como fato superveniente relevante, que o Projeto de Lei n. 5.545/2026, à peça n. 165, trata expressamente da questão, em seu art. 6º, ao vedar o uso de recursos do Fundeb para pagamento dos militares que atuarem nas unidades escolares integrantes do programa.

Dessa forma, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, julgo improcedente este apontamento de irregularidade.

6. Impacto orçamentário do programa no efetivo da segurança pública – Denúncia n. 1195995

O Sind-UTE/MG apontou, à peça n. 1 dos autos n. 1195995 em apenso, que a implementação e a expansão do programa das escolas cívico-militares implicariam aumento da despesa com pessoal, especialmente em razão da previsão de atuação de militares da reserva nas unidades escolares. Argumentou que, diante do quadro fiscal do Estado, o simples planejamento e a deflagração de atos voltados à ampliação do programa configurariam afronta ao regime fiscal vigente, por implicarem, ainda que em fase inicial, a criação ou expansão de despesa com pessoal.

A Secretaria de Estado de Educação esclareceu, à peça n. 118, que nenhuma designação ou ampliação seria realizada sem avaliação técnica e operacional conjunta com a área de segurança pública. A avaliação, segundo alega, teria a finalidade de garantir que a participação dos

militares nas escolas ocorresse de forma planejada, colaborativa e sem prejuízo das atribuições institucionais das corporações.

A Unidade Técnica, em análise inicial à peça n. 120, reconheceu que a despesa total com pessoal do Poder Executivo estadual já se encontrava acima do limite prudencial da LRF, o que exigiria cautela na criação ou expansão de despesas dessa natureza. Entretanto, considerou que a medida cautelar deferida pelo Tribunal interrompeu a expansão do programa e mitigou o risco de novos gastos indevidos. Diante da suspensão da ampliação para novas unidades e da manutenção do programa apenas nas nove escolas já em funcionamento, e limitado ao exercício de 2025, concluiu que a irregularidade material relacionada ao aumento futuro do efetivo e da despesa com pessoal foi superada pela atuação preventiva do controle externo. Por essa razão, opinou pela improcedência do apontamento.

Os responsáveis, em defesa à peça n. 142, ratificaram a manifestação anterior.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 152, não se manifestou quanto ao mérito deste apontamento.

Sobre a matéria, registro, inicialmente, que, em março de 2025, este Tribunal de Contas⁴ emitiu alerta ao governador do Estado em razão de a despesa total com pessoal do Poder Executivo ter alcançado 48,8% da Receita Corrente Líquida no terceiro quadrimestre de 2024, patamar superior ao limite prudencial e próximo ao limite máximo legal. Esse cenário revela contexto de despesas elevadas com pessoal à época em que a denúncia foi apresentada, em 29/7/2025.

Todavia, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, entendo que esse contexto de elevados gastos com pessoal, por si só, não autoriza a conclusão de que houve infração material aos limites de despesa com pessoal. O art. 169, § 1º, da Constituição da República condiciona a despesa com pessoal aos limites estabelecidos em lei complementar e exige prévia dotação orçamentária suficiente e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias para a concessão de vantagens, criação de cargos e admissão ou contratação de pessoal. A LRF, por sua vez, fixa limites, impõe verificação periódica dos índices e disciplina medidas de contenção e recondução da despesa. Em especial, a superação do limite prudencial atrai as restrições previstas no art. 22, parágrafo único, da LRF, mas a vinculação de eventual descumprimento ao programa em exame depende da identificação de ato concreto que se enquadre nas vedações legais ou que tenha produzido aumento efetivo da despesa com pessoal.

Portanto, o controle da despesa com pessoal se dá de modo concreto, periódico e vinculado a parâmetros objetivos, com incidência de restrições legais diante da prática dos atos que efetivamente criem, ampliem ou executem despesa dessa natureza. No caso dos autos, conforme registrado pela Unidade Técnica, a medida cautelar concedida por este Tribunal interrompeu a expansão do programa e mitigou o risco de eventuais despesas com pessoal indevidas.

Quanto à dimensão operacional, a utilização de militares da reserva no ambiente escolar pode demandar medidas de seleção, capacitação, supervisão, gestão administrativa e alocação de recursos humanos e materiais. Essas circunstâncias recomendam avaliação prévia pelos órgãos competentes, mas não autorizam presumir que a implementação do programa comprometerá, necessariamente, o desempenho das atribuições próprias das corporações militares.

A Secretaria de Estado de Educação informou, à peça n. 118, que eventuais designações ou ampliações seriam precedidas de avaliação técnica e operacional conjunta com a área de

⁴ Disponível em <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2025/03/20/tribunal-contas-alerta-zema-gastos-do-governo-de-minas-com-pessoal-2025.ghtml> > Acesso em 10/7/2026.

segurança pública, de modo a evitar prejuízo às atribuições institucionais das corporações. Embora essa afirmação não substitua a necessidade de planejamento formal e documentado, não foram identificados nos autos elementos concretos que evidenciem redução da capacidade de resposta, comprometimento de escalas, descontinuidade de serviços, insuficiência de efetivo ou prejuízo efetivo às atividades institucionais do Corpo de Bombeiros Militar em decorrência do programa.

Não obstante, eventual designação ou convocação de militares da reserva para atuação no Programa das Escolas Cívico-Militares deverá ser considerada na estimativa global do custo da política pública e no exame de suas repercussões sobre a despesa com pessoal.

Assim, embora o quadro da despesa com pessoal recomende prudência, não há base fática suficiente para afirmar que a execução ou a futura expansão do programa violariam, necessariamente, os limites legais aplicáveis à despesa com pessoal. Por essa razão, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, julgo improcedente este apontamento de irregularidade.

7. Critérios objetivos e formais para a seleção das escolas e dos militares – Representação n. 1192308

A representante questionou, à peça n. 1 dos autos n. 1192308, a escolha das escolas indicadas para a expansão do programa e alegou ausência de critérios objetivos, formais e devidamente comprovados. Argumentou que a seleção de 721 unidades não foi acompanhada de documentação apta a demonstrar o enquadramento de cada escola nos parâmetros técnicos alegadamente utilizados pela Secretaria de Estado de Educação. Sustentou, ainda, que a ausência de transparência quanto à distribuição dos militares por unidade comprometeria a previsibilidade, a impessoalidade e o controle dos gastos públicos.

A Secretaria de Estado de Educação informou, à peça n. 118, que as 721 escolas elegíveis foram previamente identificadas com base em critérios técnicos definidos internamente. Segundo a manifestação, a seleção considerou indicadores educacionais e socioeconômicos, com o objetivo de priorizar unidades inseridas em contextos de maior vulnerabilidade social.

Quanto à seleção dos militares, informou que a designação seria realizada pelo Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, com base na disponibilidade de efetivo e na compatibilidade de perfil. Afirmou que o processo de escolha seria conduzido internamente pela própria corporação, com diálogo permanente entre a secretaria e o Corpo de Bombeiros Militar, a fim de assegurar a compatibilidade dos profissionais com o ambiente educacional.

A Secretaria de Estado de Educação também esclareceu que os militares designados permaneceriam vinculados administrativamente ao Corpo de Bombeiros Militar, submetidos à respectiva estrutura hierárquica e disciplinar. Segundo a manifestação, suas atribuições no ambiente escolar não incluiriam atividades docentes, pois se limitariam ao acompanhamento das rotinas escolares, ao apoio na gestão disciplinar e à mediação de conflitos.

A Unidade Técnica, em análise inicial à peça n. 120, reconheceu que a Secretaria de Estado de Educação indicou critérios como porte da escola, vulnerabilidade social, índice de complexidade de gestão e nível socioeconômico. Contudo, entendeu que não foram apresentados documentos suficientes para comprovar o efetivo enquadramento das unidades selecionadas nesses critérios. Ademais, apontou inexistência de critérios objetivos e formais para a designação dos militares, cuja alocação dependeria da disponibilidade de efetivo e de avaliação de perfil. Por isso, concluiu pela procedência do apontamento, com reclassificação da irregularidade para ausência de comprovação documental do atendimento aos critérios

técnicos de seleção das escolas e inexistência de critérios objetivos e formais para designação dos militares.

Os responsáveis, em defesa à peça n. 142, reportaram-se aos fundamentos anteriormente expostos e afirmaram que a designação dos servidores militares observou fielmente a Resolução n. 968 de 2021, diploma normativo que não seria objeto de questionamento nestes autos. Acrescentaram que, conforme o Ofício CBMMG BM1 n. 338/2025, a designação de militares da reserva para as escolas cívico-militares segue os mesmos critérios normativos aplicáveis às designações para os demais setores da corporação. Sustentaram, portanto, que o apontamento não procederia e requereram a revisão do entendimento da Unidade Técnica.

A Unidade Técnica, em reexame à peça n. 151, assinalou que a Resolução n. 968/2021 e a Lei Estadual n. 22.415/2016, invocadas pela defesa, disciplinam apenas a organização interna da corporação e a distribuição quantitativa de vagas, sem estabelecer critérios relacionados a formação pedagógica, perfil para atuação com crianças e adolescentes, experiência prévia ou aptidão específica para exercício de funções em ambiente escolar. Destacou, também, que não se pode confundir mera disponibilidade de vaga com critério de qualificação técnica.

Registrou, ainda, que a defesa não trouxe documentos objetivos capazes de demonstrar os critérios técnicos utilizados para a seleção das próprias escolas incluídas no programa, restando ausentes estudos, notas técnicas comparativas, relatórios de priorização ou qualquer matriz de motivação da escolha, razão pela qual manteve integralmente o apontamento. No entanto, afastou a aplicação de sanções aos gestores responsáveis por entender que a falha se situou no campo da deficiência de planejamento, sem prova de dolo ou erro grosseiro.

O Ministério Público de Contas, em parecer conclusivo à peça n. 152, ao examinar a necessidade de aperfeiçoamento do modelo, sustentou ser recomendável que, em caso de continuidade da política pública, os órgãos envolvidos promovam processo seletivo interno entre os militares da reserva, com critérios que permitam aferir perfil e competências adequadas para atuação no ambiente escolar.

Feitos os registros necessários, no que tange à seleção das escolas, reconheço que a Secretaria de Estado de Educação, à peça n. 118, indicou parâmetros de natureza técnica, tais como o Índice de Complexidade de Gestão, o nível socioeconômico, o porte e a localização das unidades. Todavia, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, entendo que a simples enunciação de critérios em tese não se confunde com a demonstração de sua efetiva aplicação. Não vieram aos autos estudos, notas técnicas comparativas, relatórios de priorização ou matriz de motivação que demonstrassem o enquadramento concreto de cada unidade nos parâmetros invocados.

Nesse contexto, entendo que a escolha de unidades escolares para integrar política pública repercute diretamente na alocação de recursos, na distribuição de pessoal e no acesso da comunidade a determinado modelo educacional. Por isso, submete-se ao dever de motivação dos atos administrativos e aos princípios da impessoalidade, da publicidade e da eficiência, previstos no *caput* do art. 37 da Constituição da República.

Trata-se de deficiência objetiva de motivação e documentação administrativa, cuja configuração não depende da comprovação de intenção deliberada de favorecimento.

Diante do exposto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, julgo procedente este apontamento de irregularidade, considerando a insuficiência de motivação, transparência e documentação dos critérios utilizados para a seleção das escolas e a designação dos militares.

Não obstante, deixo de aplicar multa aos responsáveis, por não identificar dolo ou erro grosseiro em suas condutas, nos termos do art. 28 da Lindb, e uma vez que não há indicação de intenção deliberada de favorecer determinadas escolas, gestores ou comunidades escolares. Além disso, quanto às demais unidades escolares que poderiam vir a integrar o programa, a suspensão da expansão impediu a conclusão do processo de seleção das unidades e a designação de novos militares, circunstância que reduziu a repercussão concreta da falha identificada.

Por fim, registro que o Projeto de Lei n. 5.545/2026, à peça n. 165, enfrenta parte das lacunas identificadas pela Unidade Técnica. O parágrafo único do art. 2º prevê critérios para seleção das unidades escolares, como vulnerabilidade socioeconômica, complexidade da gestão escolar e desempenho educacional. O art. 5º, *caput* e § 1º, por sua vez, prevê critérios técnicos, profissionais e comportamentais para designação dos militares, incluindo experiência profissional, histórico disciplinar, aptidão para atuação com crianças e adolescentes, capacidade de mediação de conflitos, perfil para ambiente educacional e participação em cursos ou formações específicas.

Essas previsões representam avanço normativo relevante, caso a lei venha a ser aprovada. Contudo, por sua natureza geral, ainda dependerão de regulamentação posterior para que se tornem efetivamente auditáveis, verificáveis e aplicáveis com segurança jurídica. A experiência da Lei Complementar n. 1.398/2024, do Estado de São Paulo, também é útil como parâmetro comparativo, pois prevê, entre outros pontos, critérios para seleção das unidades escolares, consulta pública, processo seletivo de policiais militares da reserva e definição posterior da quantidade de monitores por ato próprio.

Dessa forma, ainda que o Projeto de Lei n. 5.545/2026, se aprovado, tenda a suprir parte da lacuna normativa em nível legal, é recomendável que sua regulamentação estabeleça critérios objetivos, matriz de pontuação, formas de comprovação, motivação individualizada e publicidade dos atos, tanto para a escolha das escolas quanto para a designação dos militares.

Portanto, em consonância com a manifestação do Ministério Público de Contas, recomendo ao atual governador do Estado de Minas Gerais, ao atual secretário de estado de Educação e à atual comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, observadas as respectivas competências, que avaliem, caso o Projeto de Lei n. 5.545/2026 seja aprovado e haja continuidade, retomada ou futura implementação do Programa Escolas Cívico-Militares, a necessidade de disciplinar, por meio dos atos normativos cabíveis, os critérios de seleção das unidades escolares e de designação dos militares, de modo que sejam previamente definidos, formalizados, documentados e adequadamente motivados, com indicação dos elementos técnicos considerados e do enquadramento concreto de cada escola e de cada agente nos parâmetros adotados.

8. Disparidade injustificada na alocação de recursos por aluno entre o modelo cívico-militar e a rede regular de ensino – Representação n. 1192308

A representante alegou, à peça n. 1 do processo piloto, que a implementação do modelo cívico-militar provocou distorção na alocação de recursos destinados à educação. Argumentou, com base em dados do Portal da Transparência, que as nove escolas cívico-militares passaram a receber valores significativamente superiores aos destinados a escolas regulares com quantitativo semelhante de matrículas. Citou como exemplo a Escola Estadual Wenceslau Braz, em Itajubá, que teria reduzido o número de alunos de 300, em 2019, para 253, em 2024, ao mesmo tempo em que os recursos recebidos teriam aumentado de R\$ 156.406,04 para R\$ 818.107,73. Sustentou que tal concentração de recursos indicaria tratamento privilegiado a

grupo restrito de escolas, sem justificativa técnica compatível com a isonomia que deve orientar a rede pública de ensino.

A Secretaria de Estado de Educação esclareceu, à peça n. 118, que não haveria diferenciação no repasse de recursos per capita ou incentivos financeiros específicos destinados exclusivamente às escolas cívico-militares em comparação com as demais escolas estaduais de mesmo porte e perfil. Segundo a manifestação, a distribuição observou o princípio da equidade. Ademais, informou que o cálculo do valor por estudante e as transferências realizadas aos caixas escolares seguiriam os mesmos critérios adotados em toda a rede estadual, considerando número de matrículas, modalidade de ensino e demanda de cada unidade. Esclareceu que os repasses se destinariam à cobertura de despesas ordinárias, como manutenção, alimentação, transporte e aquisição de materiais pedagógicos, sem previsão de critérios exclusivos para escolas cívico-militares.

Em relação às divergências entre aumento de repasses e estagnação ou redução de matrículas em determinadas unidades, a Secretaria de Estado de Educação afirmou que as variações nos valores transferidos a título de capital ou de emendas parlamentares decorreriam do objeto específico do repasse, como reformas, programas pontuais ou aquisição de equipamentos. Sustentou que tais valores não guardariam relação direta com a quantidade de matrículas nem com o modelo cívico-militar.

Ao final, afirmou que não haveria indício de irregularidade ou ilegalidade na distribuição dos recursos, pois os repasses observariam os parâmetros previstos nas normas vigentes e nos instrumentos de planejamento e execução orçamentária do Estado.

A Unidade Técnica, em análise inicial à peça n. 120, entendeu que a Secretaria de Estado de Educação esclareceu a natureza de determinados repasses, distinguindo recursos de custeio, capital e emendas parlamentares, mas não demonstrou critérios técnicos e isonômicos que justificassem a concentração de investimentos nas escolas cívico-militares. Assinalou que a simples adoção do modelo cívico-militar não constitui critério legítimo para tratamento financeiro privilegiado. Registrou que seria necessária a demonstração de razões objetivas, como urgência específica das demandas, planejamento de expansão dos investimentos às demais escolas ou vinculação determinada das receitas. Na ausência dessa comprovação, concluiu que a concentração de recursos em grupo restrito de unidades violou os princípios da isonomia e da impessoalidade, e opinou pela procedência do apontamento.

Os responsáveis, em defesa à peça n. 142, afirmaram que o apontamento, da forma como construído, exigiria prova negativa da não priorização das nove escolas. Argumentaram que a demonstração de tratamento desigual teria considerado apenas aumentos de repasses em determinados períodos, sem observar oscilações e reduções ocorridas em anos anteriores em algumas escolas do programa. Acrescentaram que a comparação feita com outras unidades da rede, restrita ao ano de 2024, seria metodologicamente inadequada, sobretudo porque o programa estava vigente havia mais de cinco anos.

Concluíram, assim, que não há ausência de comprovação de critérios técnicos para justificar suposta priorização, porque, conforme alegam, não existiu priorização das escolas cívico-militares. Sustentaram, por fim, que os mesmos critérios utilizados para repasses às demais escolas também embasam os recursos destinados às unidades do programa.

A Unidade Técnica, em reexame à peça n. 151, entendeu que os responsáveis não apresentaram elementos técnicos suficientes para afastar os indícios de disparidade na alocação de recursos. Observou que as alegações defensivas se limitaram a afirmar inexistência de repasse

diferenciado e a invocar nota técnica da Secretaria de Estado de Educação para sustentar que os recursos destinados às escolas do programa seriam os mesmos repassados às demais unidades da rede. Assinalou, contudo, que a alegação genérica de inexistência de priorização não afasta o dever constitucional de prestar contas nem o ônus de demonstrar, com dados objetivos e critérios transparentes, a equidade na distribuição de recursos. Manteve, dessa forma, o apontamento de irregularidade, sem imputação de dolo ou erro grosseiro aos responsáveis, por ausência de prova de intenção deliberada de favorecimento.

O Ministério Público de Contas, em parecer conclusivo à peça n. 152, reconheceu que a ausência de equidade na destinação de recursos educacionais, quando dissociada de justificativa técnica formalizada, representa inconsistência técnica, falta de transparência e afronta ao princípio da isonomia. Ao mesmo tempo, acolheu a observação da Unidade Técnica no sentido de que não se comprovou propósito deliberado de favorecer determinadas escolas ou pessoas. Não obstante, propôs recomendação para que a Administração se abstenha de promover alocação desigual de recursos entre unidades da rede estadual sem justificativa técnica idônea.

Feitos os registros necessários, verifico que este apontamento exige examinar se os elementos constantes dos autos demonstram, com segurança, a existência de tratamento financeiro privilegiado irregular em favor das escolas cívico-militares, em afronta aos princípios da isonomia, da impessoalidade, da transparência e do dever de motivação dos repasses públicos.

A representante apresentou exemplos relevantes de aumento de repasses a determinadas escolas integrantes do programa, notadamente a Escola Estadual Wenceslau Braz, em Itajubá. Tais elementos justificam a atuação do controle externo e revelam a necessidade de maior transparência quanto aos critérios de distribuição de recursos entre as unidades escolares.

Entretanto, com a devida vênia à Unidade Técnica no reexame deste apontamento, entendo que os elementos constantes dos autos não permitem concluir, com segurança suficiente, que as diferenças de repasses decorreram especificamente da adoção do modelo cívico-militar ou que configuraram favorecimento financeiro irregular às nove escolas integrantes do programa.

Nesse aspecto, assiste razão à defesa ao sustentar que nem todo aumento de repasse guarda relação direta com o número de matrículas ou com o modelo escolar adotado. Determinadas despesas, como obras, reformas, aquisição de equipamentos, demais despesas de capital, programas pontuais ou emendas parlamentares, podem justificar variações relevantes entre escolas, ainda que possuam quantitativo semelhante de alunos.

Também merece consideração a explicação da Secretaria de Estado de Educação, à peça n. 118, no sentido de que os repasses aos caixas escolares seguiriam critérios gerais aplicáveis à rede estadual, considerando número de matrículas, modalidade de ensino, demandas específicas da unidade, despesas ordinárias e transferências de natureza distinta, como custeio, capital e emendas parlamentares.

O conjunto probatório não apresenta metodologia conclusiva capaz de mensurar a materialidade da alegada disparidade, comparar adequadamente escolas de mesmo porte, modalidade, localização, condição predial e fonte de recurso ou demonstrar que as diferenças decorreram especificamente da adoção do modelo cívico-militar. A insuficiência dos elementos disponíveis, portanto, não comprova tratamento financeiro privilegiado irregular.

Quanto às demais unidades escolares que poderiam vir a integrar o programa, não houve efetiva consumação de alocação de recursos, uma vez que a expansão foi suspensa antes da implementação do modelo em novas escolas. Assim, eventual risco de tratamento financeiro

desigual em relação às unidades futuras permaneceu no plano potencial, sem materialização em repasses concretos capazes de justificar, neste ponto, juízo de irregularidade.

Dessa forma, embora o apontamento revele fragilidade relevante nos mecanismos de transparência, motivação e documentação dos critérios utilizados na distribuição dos recursos entre unidades escolares, não restou comprovada, nos autos, a existência de tratamento financeiro privilegiado irregular decorrente da adoção do modelo cívico-militar.

Diante do exposto, julgo improcedente este apontamento de irregularidade, por ausência de prova suficiente de que as diferenças de repasses identificadas tenham decorrido exclusivamente do modelo cívico-militar ou configurado favorecimento irregular às escolas integrantes do programa.

Não obstante, em consonância com a manifestação do Ministério Público de Contas, recomendo ao atual governador do Estado de Minas Gerais e ao atual secretário de estado de Educação, observadas as respectivas competências, que assegurem, caso promovam alocação diferenciada de recursos entre unidades da rede estadual de ensino, que a medida esteja amparada em justificativa técnica idônea, formalizada e documentada, bem como mantenham registros auditáveis e, sempre que possível, publiquem os critérios de distribuição de recursos, as séries históricas utilizadas, a natureza dos repasses, a fonte de custeio, o objeto financiado e os fundamentos de eventual priorização de unidades escolares, especialmente quando houver diferença relevante de valores entre escolas de porte ou perfil semelhante.

9. Achados qualitativos da inspeção *in loco* e sua repercussão decisória

A inspeção realizada pela Unidade Técnica teve por finalidade averiguar a implementação do Programa das Escolas Cívico-Militares nas unidades selecionadas, especialmente quanto aos indicadores educacionais, ao clima escolar, à independência profissional dos docentes e pedagogos e à atuação dos militares no ambiente escolar.

Conforme registrado no relatório de inspeção, à peça n. 121, o trabalho teve natureza predominantemente qualitativa e foi desenvolvido com base em análise documental, coleta de dados, aplicação de questionários e reuniões nas escolas fiscalizadas. Também foram apontadas limitações relevantes, como indisponibilidade de alguns dados, ausência de dados estruturados em sistemas de informação e brevidade do tempo disponível para tratamento das informações.

Por essa razão, os achados da inspeção devem ser compreendidos como elementos de avaliação da execução concreta da política pública, e não como apontamentos autônomos de conformidade. Eles são relevantes para aferir riscos, inconsistências, fragilidades operacionais e eventuais efeitos positivos ou negativos do programa, mas não constituem, isoladamente, fundamento suficiente para aplicação de sanção, salvo se associados a violação normativa específica, materialidade, nexo causal e dolo ou erro grosseiro.

No tocante aos indicadores educacionais, a inspeção identificou quadro ambivalente. A frequência escolar apresentou estabilidade média entre o período anterior e posterior à implementação do programa. O Ideb apresentou melhora em parte das unidades nos anos iniciais, mas a análise foi inconclusiva em relação aos anos finais e ao ensino médio, em razão da insuficiência de dados. Por outro lado, houve redução da evasão escolar nas escolas fiscalizadas, dado que merece registro positivo, embora não seja suficiente, isoladamente, para comprovar a efetividade global da política pública.

Quanto ao clima escolar, a avaliação geral dos participantes foi positiva, especialmente sob a perspectiva de diretores, pais, alunos e parte dos professores. A inspeção registrou percepção de melhora na organização do ambiente escolar e boa receptividade à presença dos militares.

Todavia, também foram identificados pontos de atenção, como o aumento dos acionamentos do conselho tutelar em parte das unidades e resultados não uniformes quanto aos acionamentos da Polícia Militar.

Em relação à independência funcional dos profissionais da educação, o relatório de inspeção demonstrou que 84,36% dos professores e pedagogos consultados afirmaram que suas competências técnicas e pedagógicas foram preservadas. Por outro lado, 15,64% indicaram percepção de redução de autonomia, dado que não pode ser desconsiderado, embora não autorize, por si só, a conclusão de violação generalizada à autonomia docente.

No tocante à atuação dos militares, a inspeção apontou fragilidades relevantes. Constatou-se que parcela expressiva dos militares não possuía formação acadêmica ou cursos específicos voltados à atuação colaborativa em atividades cívico-pedagógicas. Também se verificou que a proporção militar/aluno divulgada como referência não refletia a realidade operacional das unidades fiscalizadas, havendo escolas com proporção inferior à anunciada e vagas não preenchidas. Além disso, foi registrada ausência de uniformes padronizados com identidade visual do programa.

Esses achados demonstram que o programa, nas unidades fiscalizadas, não foi executado integralmente conforme os parâmetros originalmente divulgados pela Administração. Contudo, também revelam que os militares efetivamente disponibilizados foram aproveitados nas escolas e, em regra, avaliados positivamente por parte relevante da comunidade escolar. Assim, o relatório não permite conclusão unívoca de êxito ou fracasso da política pública, mas evidencia a necessidade de aprimoramento, padronização, regulamentação, monitoramento e avaliação periódica.

Essa conclusão foi relevante, inclusive, no julgamento do Agravo n. 1196332, no qual se registrou que, de forma geral, os indicadores educacionais não apresentaram evolução significativa após a implementação do programa, não obstante a redução da evasão escolar e a avaliação positiva do modelo por diretores e alunos. Também se destacou que a inspeção não comprovou dano inverso suficiente para justificar a reforma da medida cautelar.

Desse modo, em consonância com a natureza qualitativa da inspeção, entendo que seus achados devem repercutir no presente voto como elementos de orientação e aperfeiçoamento da gestão, e não como causa autônoma de responsabilização. A ausência de capacitação específica, a indefinição de proporção adequada entre militares e estudantes, a inconsistência de dados educacionais, a ausência de uniformes padronizados e a necessidade de aprimoramento dos fluxos com a rede de proteção recomendam providências corretivas, mas não demonstram, isoladamente, dolo, erro grosseiro ou dano ao erário aptos a justificar sanção.

Diante disso, acolho os achados qualitativos da inspeção como subsídios relevantes para o aperfeiçoamento da política pública, sem lhes atribuir repercussão sancionatória autônoma.

Assim, recomendo ao atual governador do Estado de Minas Gerais, ao atual secretário de estado de Educação e à atual comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, observadas as respectivas competências, que avaliem, caso o Projeto de Lei n. 5.545/2026 seja aprovado e haja continuidade, retomada ou futura implementação do Programa Escolas Cívico-Militares, a conveniência de instituir metodologia periódica de monitoramento e avaliação da política pública, com utilização de indicadores educacionais, disciplinares, financeiros e psicossociais, publicação de relatórios em periodicidade definida e emprego de dados estruturados, auditáveis e comparáveis, podendo considerar, ainda, aspectos relacionados à capacitação dos militares, à metodologia de alocação do efetivo, à articulação com a rede de

proteção, à delimitação da atuação militar no ambiente escolar e à motivação de eventuais parâmetros de uniformização, preservadas as competências próprias dos órgãos envolvidos e o espaço de conformação administrativa.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo parcialmente procedentes os apontamentos de irregularidade constantes da Representação n. 1192308 e da Denúncia n. 1195995, em apenso, nos termos do art. 346, § 2º, do Regimento Interno, c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, sem a aplicação de multa aos responsáveis, em razão das particularidades do caso concreto expostas na fundamentação.

Determino, em consonância com a medida cautelar já proferida no âmbito dos autos n. 1192308, ao atual governador do Estado de Minas Gerais, ao atual secretário de estado de Educação e à atual comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais que somente retomem a execução da Política Educacional de Gestão Compartilhada: Escolas Cívico-Militares, atualmente prevista na Resolução Conjunta SEE/CBMMG n. 1/2024, após a aprovação, sanção e publicação de lei estadual sobre a matéria.

Recomendo ao atual governador do Estado de Minas Gerais, ao atual secretário de estado de Educação e à atual comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, observadas as respectivas competências, que:

a) observem, em eventual continuidade, retomada ou expansão do Programa Escolas Cívico-Militares, o disposto no art. 167, I, da Constituição da República, no art. 113 do ADCT e nos arts. 16 e 17 da LRF, especialmente quanto à prévia inclusão da ação governamental nos instrumentos de planejamento e orçamento, à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, à demonstração da origem dos recursos para seu custeio e à compatibilidade com as metas de resultados fiscais aplicáveis;

b) assegurem que eventual previsão orçamentária do Programa Escolas Cívico-Militares seja individualizada, com observância dos princípios orçamentários da programação, da discriminação ou especialização e da transparência, mediante indicação clara da finalidade, do produto, das metas físicas e financeiras, das fontes de custeio e dos órgãos responsáveis pela execução de cada componente da despesa;

c) avaliem, caso o Projeto de Lei n. 5545/2026 seja aprovado e haja continuidade, retomada ou futura implementação do Programa Escolas Cívico-Militares, a necessidade de disciplinar, por meio dos atos normativos cabíveis, os critérios de seleção das unidades escolares e de designação dos militares, de modo que sejam previamente definidos, formalizados, documentados e adequadamente motivados, com indicação dos elementos técnicos considerados e do enquadramento concreto de cada escola e de cada agente nos parâmetros adotados;

d) assegurem, caso promovam alocação diferenciada de recursos entre unidades da rede estadual de ensino, que a medida esteja amparada em justificativa técnica idônea, formalizada e documentada, bem como mantenham registros auditáveis e, sempre que possível, publiquem os critérios de distribuição de recursos, as séries históricas utilizadas, a natureza dos repasses, a fonte de custeio, o objeto financiado e os fundamentos de eventual priorização de unidades escolares, especialmente quando houver diferença relevante de valores entre escolas de porte ou perfil semelhante;

e) avaliem, caso o Projeto de Lei n. 5545/2026 seja aprovado e haja continuidade, retomada ou futura implementação do Programa Escolas Cívico-Militares, a conveniência de instituir metodologia periódica de monitoramento e avaliação da política pública, com utilização de indicadores educacionais, disciplinares, financeiros e psicossociais, publicação de relatórios em periodicidade definida e emprego de dados estruturados, auditáveis e comparáveis, podendo considerar, ainda, aspectos relacionados à capacitação dos militares, à metodologia de alocação do efetivo, à articulação com a rede de proteção, à delimitação da atuação militar no ambiente escolar e à motivação de eventuais parâmetros de uniformização, preservadas as competências próprias dos órgãos envolvidos e o espaço de conformação administrativa;

Determino o encaminhamento de cópia do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, para ciência, em razão do pedido formulado pelo procurador-geral de justiça adjunto institucional, constante dos autos, em atendimento ao Ofício MPMG n. 1037/2025/25ªPJDE-BH, conforme peça n. 126.

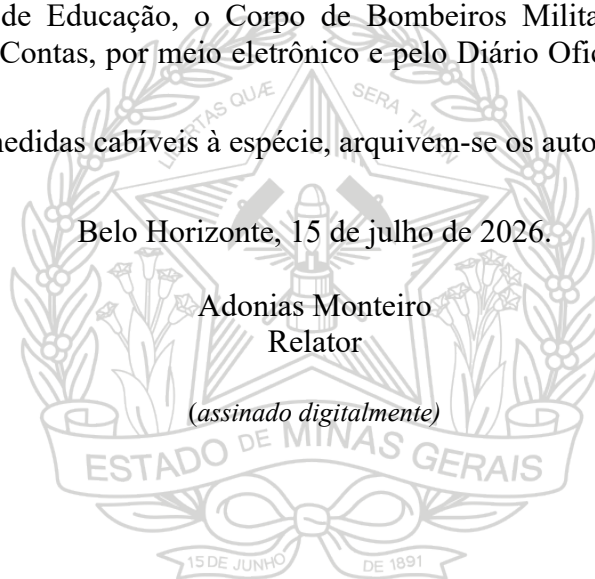
Intimem-se a representante, o denunciante, os responsáveis, o Estado de Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Educação, o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, e o Ministério Público de Contas, por meio eletrônico e pelo Diário Oficial de Contas - DOC, na forma regimental.

Após promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

Belo Horizonte, 15 de julho de 2026.

Adonias Monteiro
Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS