



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

RECOMENDAÇÃO CG-MP-AL Nº 006/2018

Dispõe sobre a atuação do Ministério Público Estadual, objetivando a adoção de medidas de priorização de despesas pelas gestões municipais com vista à garantia da universalização da educação básica.

O Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de Alagoas, no uso de suas atribuições legais, notadamente as conferidas pelo artigo 17, inciso IV, da Lei Federal nº8.625/93 e no artigo 16, IV, da Lei Complementar Estadual nº15/96 e,

CONSIDERANDO:

I- que o artigo 127 da Constituição Federal definiu o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

II- que o artigo 129 da Constituição Federal atribuiu ao Ministério Público funções institucionais prevalentes de órgão agente;

III- que o artigo 176 da Lei nº13.105/2015 (Código de Processo Civil) define as formas de atuação do Ministério Público, quanto à promoção da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses e direitos sociais e individuais indisponíveis;

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

V- que a jurisprudência¹ do Supremo Tribunal Federal fixa o direito à

¹Segundo o Ministro Celso de Mello, “A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças até cinco anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da CF. A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da administração pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.” [[ARE 639.337 AgR](#), rel. min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, 2ª T, DJE de 15-9-2011.] Tal linha interpretativa fundamenta diversos outros precedentes, como o são [RE 956.475](#), rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. 12-5-2016, DJE de 17-5-2016; [RE 464.143 AgR](#),



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

educação de 0 a 17 anos como direito subjetivo público e, portanto, plena e imediatamente exigível perante o Poder Judiciário, em decorrência de interpretação sistemática e integradora conferida aos incisos I e IV e §1º do art. 208 da Constituição de 1988;

VI- que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente (art. 208, § 2º da Constituição Federal de 1988 e art. 54, § 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente);

VII- que a Recomendação do Conselho Nacional do Ministério Público nº 44², de 27 de setembro de 2016, e a Recomendação do Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Contas nº 1³, de 24 de outubro de 2016, asseveram que “o dever de gasto mínimo em educação não se resume a aplicar formalmente os percentuais da receita de impostos e transferências previstos no *caput* do art. 212 da Constituição Federal, devendo, na forma do §3º do citado dispositivo constitucional, assegurar o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, à garantia de padrão de qualidade e à equidade nos termos do Plano Nacional de Educação – PNE previsto pelo art. 214, também da Carta de 1988”;

VIII- que a Lei Federal nº 13.005/2014 estabeleceu o Plano Nacional de Educação, para o período de 2014 a 2024, a fim de regulamentar as obrigações de fazer extraídas dos comandos constitucionais dos arts. 206, 208, 212 e 214, e que tal diploma fixou as metas 1 e 3 acerca da universalização da educação básica de 0 a 17 anos, sob pena de oferta irregular do ensino a que se refere o art. 208, § 2º da Constituição;

IX- que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a partir dos resultados divulgados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)⁴, em 2015, havia 7,7 milhões de crianças de 0 a 3 anos que não frequentavam creche em nenhum turno (74,4% em relação ao total de 10,3 milhões de crianças brasileiras nessa faixa etária);

X- que, ainda segundo a PNAD, havia cerca de 600 mil⁵ crianças de 4 e 5 anos fora da pré-escola (9,8% da população brasileira nessa faixa etária) em 2015, em risco de afronta à meta 1 do PNE;

XI- que, de acordo com o Censo Escolar 2015, havia cerca de 1,6 milhão de

rel. min. Ellen Gracie, j. 15-12-2009, 2ª T, DJE de 19-2-2010; [RE 554.075 AgR](#), rel. min. Cármen Lúcia, j. 30-6-2009, 1ª T, DJE de 21-8-2009 e [AI 592.075 AgR](#), rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-5-2009, 1ª T, DJE de 5-6-2009, dentre outros.

² Disponível em http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDACAO_44_2016.pdf

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

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

⁵ Notícia disponível em <http://educacao.estadao.com.br/blogs/de-olho-na-educacao/universalizacao-da-pre-escola-nao-esta-distante-mas-cumprimento-da-meta-enfrenta-desafios/>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

jovens de 15 a 17 anos fora da escola⁶, em rota de severo risco de descumprimento da meta 3 do Plano Nacional de Educação;

XII- que o direito subjetivo à educação das crianças de 0 a 3 anos é imediatamente oponível ao Estado e, se necessário, exigível judicialmente, donde se extrai o dever impostergável de universalização do atendimento em creches correspondentes ao volume global de demanda manifesta em cada município, sem prejuízo da imperativa comprovação de haver realizado busca ativa, conforme a estratégia 1.15 do PNE, devendo o percentual mínimo de 50% para essa faixa etária fixado na meta 1 do PNE ser reputada tão somente como um parâmetro mínimo nacional;

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

XIV- que a universalização da educação básica, a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino são as finalidades fixadas constitucionalmente para balizar o dever de colaboração entre os entes da Federação, à luz do art. 211, §1º, donde decorre a responsabilidade solidária entre eles, caso restem – material e faticamente – frustradas a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados de que trata o art. 75 da LDB e a cooperação técnica e financeira prevista no art. 30, VI da Constituição de 1988;

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

XVI- o momento propício de elaboração e aprovação das leis orçamentárias municipais;

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

XVIII- que o descumprimento do art. 212 da Constituição Federal, do art. 60 do ADCT, da Lei nº. 9.394/1996, da Lei nº 11.494/2007 e da Lei 13.005/2014 pode ensejar a responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa, a rejeição das contas anuais de governo e a intervenção de que tratam o art. 34, VII, “e”, o art. 35, III e o art. 36,

⁶ Como se depreende das seguintes notícias <http://agenciabrasil.etc.com.br/educacao/noticia/2016-03/mec-fara-busca-ativa-de-16-milhao-de-jovens-de-15-17-anos-fora-da-escola> e <https://veja.abril.com.br/educacao/mais-de-1-milhao-de-jovens-de-15-a-17-anos-estao-fora-da-escola-segundo-censo-escolar-2015/>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

III, da Constituição Federal, além de dar causa à suspensão das transferências voluntárias, na forma da alínea “b”, inciso IV, §1º, artigo 25 da LRF;

XIX- que o art. 1º, inciso XIV do Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967, tipifica como crime de responsabilidade dos prefeitos a conduta de “negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente”, cujo processamento é de competência do Poder Judiciário;

XX- que o art. 4º, inciso VII do Decreto-Lei 201/1967 reputa ser infração político-administrativa dos prefeitos, sujeita ao julgamento pela Câmara dos Vereadores a conduta de “praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática”;

XXI- que o art. 5º, §§2º e 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) taxativamente define que, em todas as esferas administrativas dos três níveis da federação, “o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, [...] contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais” e que, caso seja “comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade”;

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

XXIII- que já se esgotou o prazo⁷ dado art. 6º da Emenda Constitucional n.º 59/2009 para a universalização de oferta da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade determinada pelo inciso I do art. 208 da Constituição Federal;

XXIV- que o Ministério Público tem os deveres institucionais de defender a ordem jurídica e de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos à máxima eficácia do direito fundamental à educação, bem como pela garantia do seu financiamento estatal em patamares de gasto mínimo, orientado finalisticamente para o cumprimento das obrigações constitucionais e legais que materializam o aludido direito;

XXV- que eventuais recursos percebidos em razão de precatórios expedidos em processos judiciais que versem sobre valores devidos pela União ao município a título de complementação dos repasses efetuados ao FUNDEF/FUNDEB são vinculados a ações de MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, conforme se extrai da Constituição da República (art. 60 do ADCT) e do art. 21, da Lei 11.494/2007, o que ratificado pelo TCU através do Acordão nº 1824/2017-Plenário e pelo E. STF nas Ações Cíveis Originárias 648, 660, 669 e 700;

⁷ Prazo esse que, na hipótese mais conservadora, seria 31/12/2016;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

XXVI- que a Constituição da República, principalmente através de seus artigos 206, 208, 212 e 214, e o Plano Nacional da Educação estabelecido pela Lei nº 13.005/2014, em especial no tocante às metas e estratégias voltadas à universalização, à garantia de padrão de qualidade e à equidade, tem por maior finalidade a dignidade do ensino;

XXVII- que as referidas metas constituem-se em verdadeiras obrigações de fazer, não sendo possível extrair dos dados fornecidos pelo MEC o atingimento da Meta 1 – Educação Infantil nos prazos estabelecidos, havendo, ao contrário, indicativos do descumprimento pela municipalidade;

XXVIII- por fim, que o contexto exposto limita a discricionariedade do gestor na destinação dos recursos do FUNDEF, impondo-lhe a adoção de medidas com vistas à concretização das Metas descumpridas, sob pena de caracterização da oferta irregular do ensino (art. 208, § 2º, da Constituição);

RESOLVE, resguardado o princípio da independência funcional, sem caráter vinculante, **RECOMENDAR** aos senhores (as) Promotores (as) de Justiça do Estado de Alagoas com atribuições específicas, a necessária provocação dos gestores municipais alagoanos no sentido da priorização de gastos com vistas à universalização da educação básica, sugerindo atuação coordenada com o Ministério Público de Contas de Alagoas, nos seguintes termos:

1) emissão de alerta sobre o dever de conferir absoluta prioridade (art. 227 da CF) na **consignação e execução orçamentária** de recursos suficientes para o cumprimento do art. 208, incisos I e IV da Constituição de 1988, sob pena de emissão de parecer desfavorável pelo Ministério Público de Contas nos processos de apreciação das contas anuais pelo Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, na forma do art. 31, §2º da Constituição Federal;

2) emissão de alerta no sentido de que, enquanto houver crianças de 0 a 5 anos fora do ensino infantil e crianças e/ou jovens de 6 a 14 anos fora do ensino fundamental em seu território, eventuais recursos percebidos em razão de **precatórios** expedidos em processos judiciais que versem sobre valores devidos pela União ao município a título de complementação dos repasses efetuados ao FUNDEF/FUNDEB, os quais vinculados a ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica, devem ser direcionados a políticas públicas que efetivamente concretizem as metas de universalização do ensino infantil e fundamental;

3) emissão de alerta no sentido de que, enquanto houver crianças de 0 a 5 anos fora do ensino infantil e crianças e/ou jovens de 6 a 14 anos fora do ensino fundamental em seu território, a promoção de despesas em subfunções relativas ao ensino médio e ao ensino superior, ainda que tais gastos não sejam formalmente computados para o atingimento do dever de aplicação mínima a que se refere o art. 212 da CF/88, serão suscetíveis de questionamentos judicial e junto ao TCE/AL;

4) emissão de alerta no sentido de que, enquanto persistir o inadimplemento em relação ao dever de universalização da educação básica de 0 a 17 anos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

(que, em 2018 no território brasileiro, alcança cerca de 10 milhões de crianças e jovens), alguns atos discricionários de execução orçamentária serão considerados **presumidamente conflitantes com a prioridade constitucional** conferida ao direito subjetivo público de tais menores, reclamando **motivação circunstanciada** – propõe-se que a definição dos referidos atos (a exemplo de despesas com publicidade institucional, festividades, contratação de shows artísticos etc) seja definida em conjunto com o Ministério Público Estadual.

Esta Recomendação entra em vigor na data de sua publicação.

Maceió, 01 de novembro de 2018.

Lean Antônio Ferreira de Araújo
Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de Alagoas