



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA DA COMARCA DE ANGRA DOS REIS**

Inquérito civil nº 036/2013  
MPRJ nº 2013.00081976.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, por intermédio do Grupo de Atuação Especializada em Educação - GAEDUC, em auxílio à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Angra dos Reis, vem, perante Vossa Excelência, com fulcro no artigo 129, incisos II e III da Constituição Federal, artigo 25, inciso IV, “a”, da Lei 8.625/93, artigos 3º, 4º, 5º, 19 e 21 da Lei 7.347/85, e 497 e seguintes do Código de Processo Civil, propor a presente:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**  
**COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA**

em face do **MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS**, pessoa jurídica de direito público interno, com CNPJ sob o nº 29.172.467/0001-09, com sede na Praça Nilo Peçanha, nº 186, Centro, Angra dos Reis/RJ, CEP. 23.900-260, ou por meio da Procuradoria Geral do Município de Angra dos Reis, sediada na Rua Quaresmo Junior, 21, Centro, Angra dos Reis CEP 23.900-290, pelos motivos abaixo apresentados.

**DOS FATOS**

A ação civil pública se motiva fática e juridicamente na configuração de fato ilícito gravíssimo, perpetrado pelo Município de Angra dos Reis, ao descumprir ações e estratégias específicas estabelecidas pela Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pelo Plano Nacional de Diretrizes fixados Lei 13.005/2014, de modo a violar concreta e frontalmente direitos fundamentais relacionados ao acesso e efetivo desfrute da educação básica infantil, indispensável à formação de um cidadão, ao desenvolvimento mental sadio e intelectual e ao projeto existencial de vida - estágios de desenvolvimentos nitidamente albergados na esfera do núcleo do mínimo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana - como garantias constitucionais conferidas de forma universal e gratuita às crianças independentemente da renda, origem, raça, sexo e cor, consoante preconizam os artigos 1º, III, 5º, 6º, 206, I e IV, 211, caput e §§ 1º, 2º, 4º e 5º.



## **META 1 – PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – Lei 13.005/2014.**

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

A meta 1 do PNE estabelece expressamente (i) a universalização e atendimento integral até o ano de 2016 da Educação Infantil na pré-escola, para as crianças de 04 a 05 anos de idade e (ii) a ampliação da oferta de vagas em creche, para crianças de até 03 anos, até o final da vigência do PNE, previsto para o ano de 2024.

### ***Da Universalização da educação infantil na pré-escola às crianças na faixa 04 a 05 anos***

Por força da Constituição Federal e da Legislação Federal de regência e por se tratar de educação um direito fundamental vinculado ao princípio da dignidade de pessoa humana, imperiosa a obrigatoriedade da oferta de educação infantil às crianças de quatro e cinco anos de idade, devendo a universalização da pré-escola ser alcançada até 2016, em precatamento à META 01 estabelecida na Lei 13.005/2014 e ao artigo 208, I e IV, da Constitucional 59/2009.

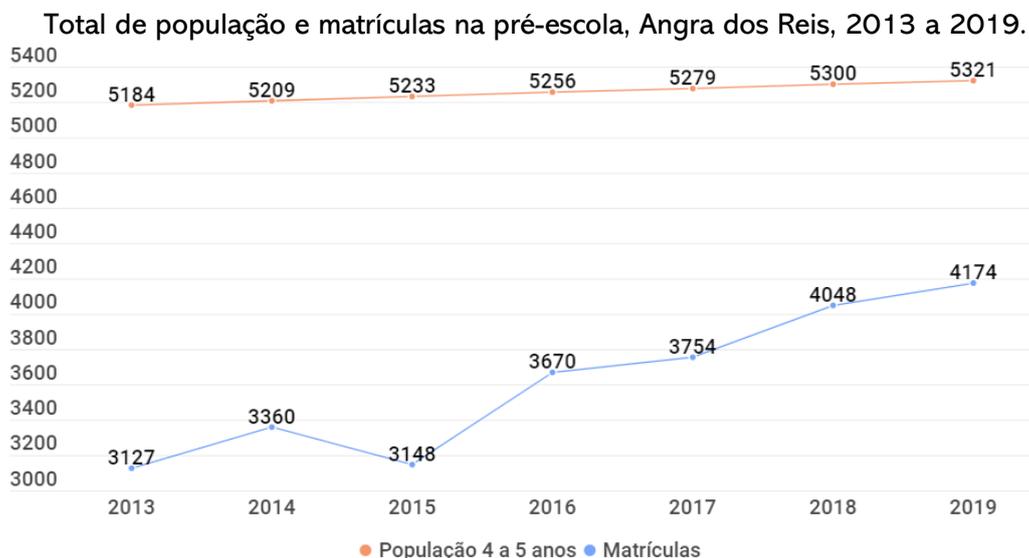
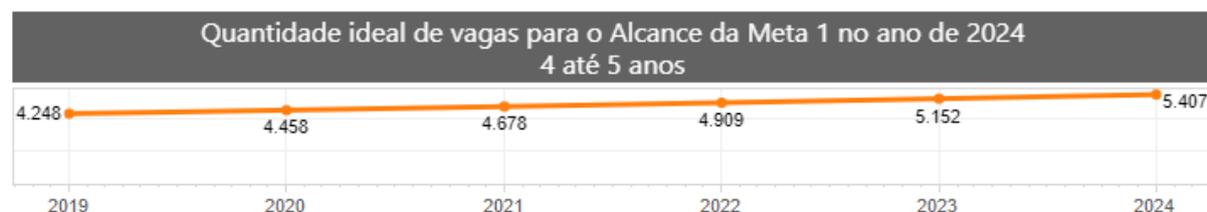
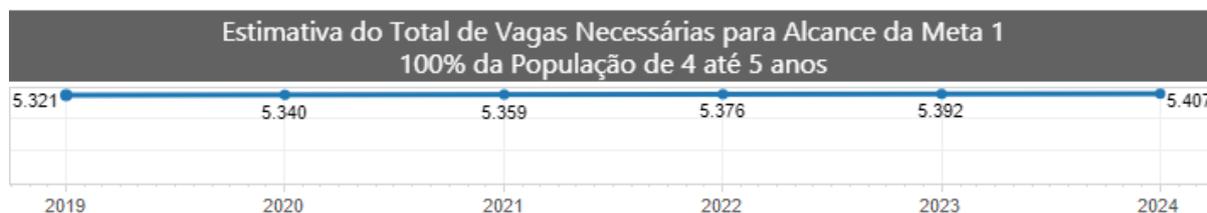
Com efeito, com base nos elementos de provas da inquisição civil nº 036/2013 e 2013.00081976 (o qual instruiu a esta exordial) e nos dados públicos e disponíveis em fontes abertas sobre o ensino infantil no âmbito do município de Angra dos Reis, em relação à universalização da pré-escolar – a qual deveria ser integralmente cumprida desde o ano de 2016 e vencida há 04 (quatro) anos – ressalta-se que o município de Angra dos Reis não cumpriu a referida meta de universalização e de atendimento integral de pré-escola às crianças, na faixa de 04 a 05 anos, junto à rede de ensino municipal.

Isso porque, em que pese a informação da ré de que atenderia integralmente todas as crianças na faixa etária de 04 a 05 anos, tal alegação se choca com os dados oficiais e públicos e disponíveis na internet<sup>1</sup>; sem considerar, por necessário, ainda, que a municipalidade demandada não implementou o instrumento estratégico e indispensável de *busca integrativa e ativa* de crianças, as quais estão fora da rede de ensino, por alguma razão, mas que deveriam estar matriculadas na rede de ensino, por pertencerem a faixa etária de 04 a 05 anos de idade.

<sup>1</sup>[https://public.tableau.com/profile/cao.educa.o#/vizhome/PanoramadaEducao-V2\\_OPacote2/PAM1PrEscola](https://public.tableau.com/profile/cao.educa.o#/vizhome/PanoramadaEducao-V2_OPacote2/PAM1PrEscola).



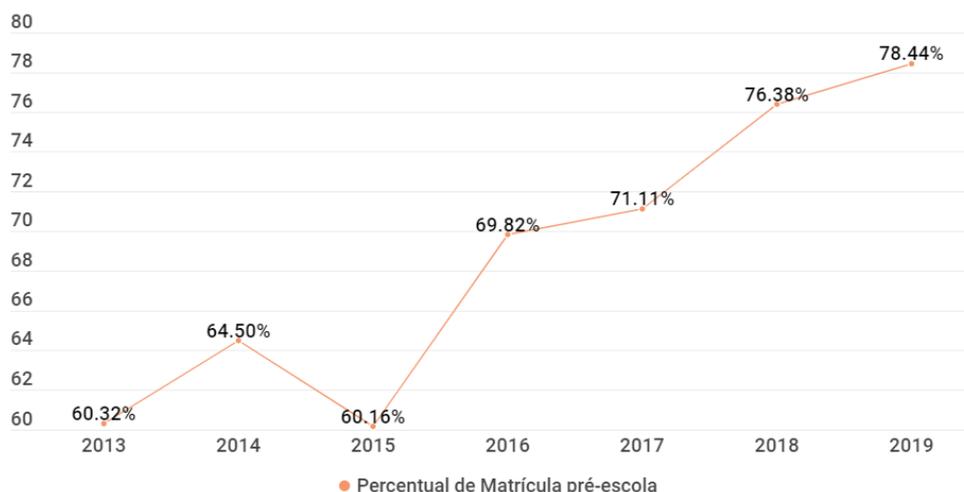
Segundo o **PARONAMA EDUCAÇÃO - estudo produzido pela equipe técnica do MPRJ em Mapas com base em dados oficiais<sup>2</sup> (metodologia em anexo) – infere-se a deficiência no cumprimento desta parte da META 1**, porquanto, em gráficos tabelados abaixo, *(i)* estimam e quantificam o números de vagas e de crianças que deveriam estar na pré-escolar da rede municipal de ensino para atendimento da META 1, *(ii)* descrevem população das crianças na faixa etária de 04 a 05 anos em Angra dos Reis e *(iii)* informam o quantitativo (efetivo) de crianças matriculadas na rede municipal de ensino.



<sup>2</sup> A nota técnica referente à meta 1 já está disponível no Panorama Educação no canto inferior direito (imagem abaixo). O ícone direciona para o seguinte link: <https://drive.google.com/file/d/15JIPo-JmTPF4gLh8uVsNThlvQh-ah56Y/view>. As notas técnicas referentes às demais metas estarão disponíveis no panorama até dia 19/12/19.



Percentual de Matriculados na pré-escola, Angra dos Reis, 2013 a 2019.



Conforme se observa da última tabela acima, **infere-se, atualmente, que o município de Angra de Reis atende somente cerca de 78,44% das demandas de crianças que deveriam estar matriculadas e estudando na pré-escola na rede de ensino municipal.**

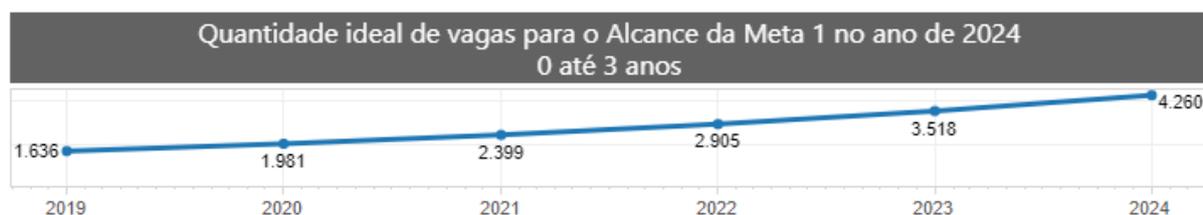
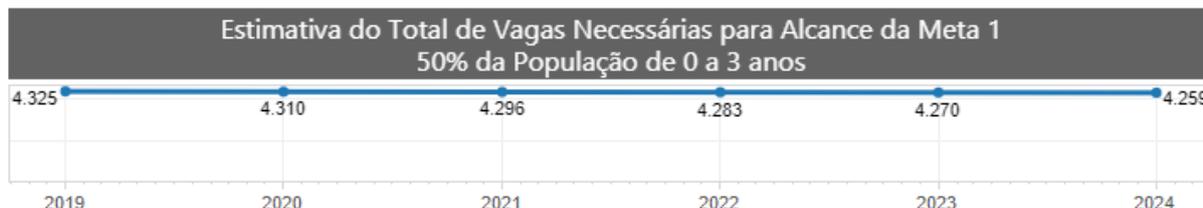
Em síntese, **afigura-se intolerável juridicamente o não atendimento obrigatório e integral (universal) de toda demanda (manifesta e oculta) de crianças pré-escolar. Porquanto, tratando-se de etapa inicial do ciclo de alfabetização obrigatória, a existência de crianças fora da rede de ensino constitui violação sensível e grave ao núcleo essencial do direito fundamental à educação infantil, repercutindo, de forma drástica, no processo de desenvolvimento e formação de inúmeros seres humanos infantes residentes no município de Angra dos Reis.**

***Da ampliação progressiva da oferta de vagas em creche, para crianças de até 03 anos, até o final da vigência do PNE, previsto para o ano de 2024***

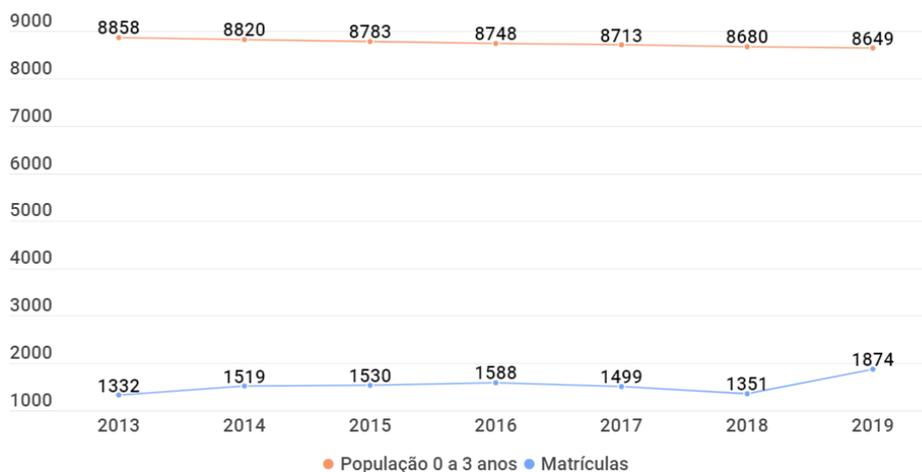
De outra parte, não obstante o ajuizamento de ação civil pública, no ano de 2018, pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro em face do município de Angra dos Reis, **objetivando à ampliação de vagas em creches na rede de ensino municipal (processo nº 0004770-95.2018.8.19.0003), a deficiência de vagas em creches no município de Angra dos Reis, todavia, hodiernamente ainda é expressiva e incompatível com a progressiva expansão e ampliação de matrículas imposta pela Meta O1 do PNE acima aludida.**



Consoante se infere das tabelas elaboradas com dados públicos oficiais extraídos do PANORAMA EDUCAÇÃO (MPRJ em Mapas)<sup>3</sup>, observe-se que somente atende cerca 21% da demanda (manifesta e oculta), afigurando-se pouco provável que a expansão progressiva de vagas de crianças matriculadas até 03 anos atinja 50%, no ano de 2024 - prazo final para cumprimento da META 1 prevista no Plano Nacional de Educação!



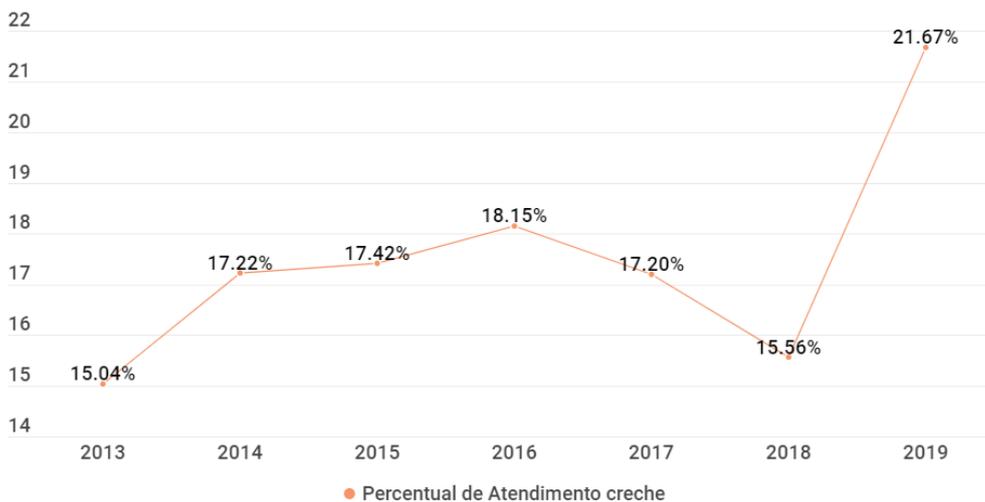
Total de população e matrículas na creche, Angra dos Reis, 2013 a 2019.



<sup>3</sup> [https://public.tableau.com/profile/cao.educa.o#!/vizhome/PanoramadaEducao-V2\\_OPacote2/PAM1Creche](https://public.tableau.com/profile/cao.educa.o#!/vizhome/PanoramadaEducao-V2_OPacote2/PAM1Creche)



Percentual de Matriculados na pré-escola, Angra dos Reis, 2013 a 2019.



Assim sendo, pelos dados apresentados acima, ultrapassado o prazo de 06 (seis) anos da edição da Plano Nacional de Educação, de caráter normativamente vinculante aos municípios, demonstra-se que o demandado pouco avançou no cumprimento da ampliação das vagas em creche para crianças até 03 (três) anos de idade.

Cumprir acentuar que “não se pode deixar para o final de dez anos a constatação de que as metas não foram alcançadas, negligenciando direitos constitucionalmente consagrados e a possibilidade de desenvolvimento dos cidadãos, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Os resultados obtidos nos planos subnacionais impactam diretamente os resultados alcançados no cumprimento das metas do PNE.”<sup>4</sup>

Ao final, imperioso destacar que o município de Angra dos Reis ainda não implementou – ou sequer estruturou-se administrativamente - para a realização e efetiva adoção da estratégia 1.15 da META 01 relativa à busca ativa para inserção de crianças que estão fora da creche, tal como ocorre na pré-escolar, conforme acima apontado - o que se afigura indispensável, conforme se abordará no capítulo abaixo.

<sup>4</sup>(PNE em Movimento Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação; pne\_pme\_caderno\_de\_orientacoes\_final.PDF).



***Do não cumprimento da estratégia 1.15 da META -1 - busca Ativa de crianças que se encontram fora da rede de ensino municipal***

**META. 01 do PNE. (...) Estratégia 1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil**, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até três anos;

De proêmio, assinala-se que *a busca ativa*, prevista na META 01 como ação estratégica 1.15, acima ventilada, para a consecução da efetiva universalização da pré-escola e da ampliação das vagas em creche, não se afigura como uma mera faculdade discricionária conferida ao município de Angra dos Reis.

Uma vez questionado na inquisição civil nº 036/2013 e 2013.00081976 (o qual instruiu a esta exordial), o demandado reconheceu expressamente ainda não ter adotado procedimento administrativo estruturado, planejado, eficiente e efetivo para a realização da busca ativa no âmbito municipal, omissão que se afigura inescusável descumprimento da referida ação estratégica 1.15, consignada na META 01.

Isso porque essa ação administrativa constitui uma concretização de um dever constitucional do ente federado subnacional municipal como reflexo impostergável do direito fundamental à educação infantil, conferido, pois, a todas as crianças, mormente àquelas na faixa etária de 04 a 05, quando o ciclo inicial de alfabetização se afigura obrigatório por força da norma constitucional plasmada no artigo 208, IV, da Constituição da República.

A *busca ativa* é instrumento administrativo integrativo de atribuição do Poder Público Municipal vocacionado à promoção do acesso equânime à rede de ensino municipal das crianças mais vulneráveis social e economicamente com a finalidade de equalização das oportunidades conferidas a todas as crianças pelo núcleo do direito fundamental à educação infantil.

Porquanto, em vista do fato notório de que ainda há inúmeras crianças fora da escola neste município, imperiosa a identificação de demanda, não só de caráter manifesto, mas sobretudo da demanda de natureza oculta, isto é, de crianças que não se encontram matriculadas na rede municipal de ensino, mas que deveriam estar sendo atendidas, seja porque se inserem na faixa etária de educação obrigatória, seja porque não houve o inescusável descumprimento do dever legal de matriculá-las, por parte dos pais e/ou responsáveis legais, por motivos de caráter socioeconômico ou por motivo qualquer outra natureza pela falta de



proximidade do núcleo urbano organizado, tal como ocorre em comunidades rurais, quilombolas e indígenas existentes no município de Angra dos Reis.

**De acordo o Tribunal de Contas da União (TCU) - no acórdão exarado no processo TC 025.153/2016-1, em que examina o cumprimento da META 01 por parte da União Federal e por de vários municípios do Brasil – *a busca ativa constitui instrumento indispensável para adimplemento da referida META 01 e que deverá ser realizada por meio uma ação administrativa planejada e efetiva por parte dos entes municipais, a seguir discriminada:***

TCU - Relatório – Acórdão - TC 025.153/2016-1. “(...) a expressão ‘busca ativa’ se refere ao processo, a cargo do poder público, de localizar e matricular crianças em idade de frequentar a educação infantil (zero a cinco anos), que não se encontram matriculadas na rede de ensino e cujos responsáveis não tentaram matriculá-las, sendo respeitado o direito de opção da família em relação às crianças de até três anos, em razão de a obrigatoriedade da educação básica se iniciar aos quatro anos de idade. Em outras palavras, ‘busca ativa’ compreende a identificação e o atendimento da demanda não manifesta por educação infantil.

200. Definido o conceito, e antes de se relatarem os achados de auditoria, cumpra ressaltar a importância da busca ativa. Primeiramente, a educação constitui direito fundamental, cuja prestação pelo Estado é assegurada pela Constituição Federal (art. 208). A Carta Magna também estabelece a obrigatoriedade da educação dos quatro aos dezessete anos de idade, sinalizando o compromisso estatal para com a universalização da pré-escola.

201. Por óbvio, sem que se traga para a rede de educação infantil as crianças que nela não se encontram, não é possível cumprir o referido compromisso. Nesse sentido, a busca ativa se caracteriza como ferramenta indispensável para a efetivação da missão constitucional, bem como para o alcance da Meta 1 do PNE, de universalização da pré-escola.

202. No tocante à oferta educacional para as crianças com menos de quatro anos, cumpre mencionar estudo recente do IBGE, feito com base na Pnad 2015, o qual possibilita a estimação do número de crianças nessa faixa etária que constituem o público-alvo ‘por excelência’ da busca ativa. O documento ‘Aspectos dos Cuidados das Crianças de Menos de 4 Anos de Idade’ calcula que, em 2015, havia no Brasil um contingente de 10,3 milhões de crianças de zero a três anos de idade. Desse total, 74% (7,7 milhões) não estavam matriculadas na educação infantil (IBGE, 2017).

203. Do grupo que se encontrava fora da escola, em 62% dos casos, os responsáveis pelas crianças alegaram ter interesse em matriculá-las, mas dessa parcela de responsáveis, 57% não tomaram qualquer ação para efetuar as matrículas. Trata-se de um contingente de 2,7 milhões de crianças privadas do acesso à creche em razão de seus responsáveis não terem manifestado ao poder público a intenção de matriculá-las na rede de ensino.



204. O estudo do IBGE destaca que Norte e Nordeste, as duas regiões do país com menor PIB per capita, apresentam os maiores índices de responsáveis que não realizaram qualquer ação no sentido de matricular as crianças sob sua tutela: no Norte, esse índice foi de 74%, e no Nordeste, de 69%. Além disso, o estudo também chama a atenção para o fato de o interesse em realizar a matrícula ser maior nas classes de rendimento domiciliar per capita mais baixo.

205. Os números acima corroboram o entendimento de que, apesar de os motivos que impedem o cidadão de demandar o atendimento estatal poderem ser variados, o foco das ações de busca ativa deve recair, em regra, sobre o estrato populacional em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica. Ao procurar e matricular crianças que, por motivo de pobreza, abandono ou outras dificuldades, não tenham manifestado anteriormente intenção de frequentar a educação infantil, o Estado contribui ativamente para reduzir as desigualdades de acesso e permanência na escola. **Assim, a implementação da busca ativa se relaciona com as estratégias de equalização do atendimento educacional, especialmente a 1.2, tratada na seção 5.2 deste relatório.**

206. **Por fim, não se pode deixar de mencionar que, sem se conhecer a demanda não manifesta por educação infantil, resta prejudicado o correto dimensionamento da necessidade de expansão da rede escolar. É por essa razão que as estratégias do PNE atinentes ao planejamento e à ampliação da oferta requerem, para sua adequada execução, a realização da busca ativa. (...)**

(grifo nosso)

Destarte, corroborando o entendimento do Tribunal de Contas da União, não há como vislumbrar-se o cumprimento ou não das metas que prevejam universalidade ou índice de incremento de serviços ou vagas sem que se promova a *busca ativa* de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos, estratégia 1.15 do PNE, a qual encontra previsão no Plano Municipal de Angra dos Reis (estratégia 1.7).

Em síntese, para a efetiva concretização da Meta 1 do PNE, indispensável a adoção da estratégia de implementação de busca ativa de crianças que estejam fora da escola, prevista como estratégia 1.15, a fim de trazer luz à demanda oculta. Caberá, portanto, ao demandado apurar a demanda oculta, qual seja, aquela existente em razão de crianças que nunca frequentaram creche ou escola e sequer constam das listagens da Secretaria Municipal de Educação. Tal busca deve ser realizada de forma intersetorial com cruzamento de dados estatísticos advindos da saúde e da assistência social, viabilizando o conhecimento exato pelo Município do quantitativo de crianças entre 0 e 3 anos e com 4 e 5 anos, a fim de garantir o acesso à educação de todos.



## DO PLANEJAMENTO MÍNIMO E DO LEVANTAMENTO DA DEMANDA POR EDUCAÇÃO INFANTIL EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA

**META 01. Estratégia 1.16** o Distrito Federal e os municípios, com a colaboração da União e dos estados, **realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento.**

**Estratégia 1.1** 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;

**Estratégia 1.2** garantir que, ao final da vigência do atual PNE, seja inferior a 10% a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até três anos oriundas do quinto de renda familiar *per capita* mais elevado e as do quinto de renda familiar *per capita* mais baixo;

**Estratégia 1.3** realizar, periodicamente, em regime de colaboração, **levantamento da demanda por creche para a população de até três anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;**

**Estratégia 1.14** **fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil,** em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;

**Estratégia 1.5** manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;

De proêmio, afiança-se **ter-se demonstrado ineficiente e inefetivo ao longo do processo de implementação de qualquer política pública em geral, o Poder Público estabelecer abstratamente finalidades/objetivos a serem atingidos, alcançados e concretizados, em uma meta na área setorial de uma política pública educacional, (i) sem um adequado e um efetivo levantamento, diagnóstico e prognóstico, no âmbito do planejamento da rede educacional instalada, para atender à demanda (manifesta e oculta) tampouco (ii) sem uma aferição objetiva de resultados e, por fim, (iii) sem o monitoramento e sem o controle (qualitativo e quantitativo) do impacto efetivo das ações administrativas da política educacional sobre os dados da**



realidade sobre a qual almeja transformar, alterar e atingir. É, pois, o que se passa a tratar neste tópico.

Por essa razão, para cumprimento do *objetivo maior* da meta de universalização da pré-escola e a ampliação, no mínimo, 50% da cobertura em creches, plasmado na Meta 1 do PNE, impõe-se ao município, ora demandado, a realização de ações mínimas na seara de planejamento, por meio de levantamento, diagnóstico e prognóstico da rede de ensino e da demanda para oferta de vagas.

E segundo o Tribunal de Contas da União (TCU) as atividades de planejamento podem ser discriminadas e hierarquizadas – sem prejuízo de outras no âmbito da discricionariedade administrativa do município ora demandado - nas seguintes etapas básicas de implementação: (i) o dimensionamento da quantidade de crianças a serem atendidas; (ii) o planejamento da expansão das vagas da rede pública de ensino, contemplando, entre outros aspectos, (ii.a) o número de unidades escolares a serem construídas, (ii.b) sua localização e (ii.c) a estimativa dos recursos necessários à manutenção da rede.

A propósito do tema trazido à baila, volta-se a transcrever, por indispensável à compreensão do tema, o acórdão do TCU, (processo no (TCU – processo nº 025.153/2016-1, na parte do relatório do voto relativa '*planejamento da oferta*' da educação infantil no âmbito da META 01, verbis:

#### **“4. Planejamento da oferta**

95.A universalização da pré-escola e a expansão da cobertura das creches, tal como apregoadas na Meta 1 do PNE, exigem dos entes federados a tomada de duas providências preliminares: primeiro, o dimensionamento da quantidade de crianças a serem atendidas pelo município, e, segundo, o planejamento da expansão das vagas da rede pública de ensino, contemplando, entre outros aspectos, o número de unidades escolares a serem construídas, sua localização e a estimativa dos recursos necessários à manutenção da rede.

96.Nesse contexto, ressaltam-se as atividades de levantamento da demanda por educação infantil, previstas nas Estratégias 1.3 e 1.16, e a definição de metas de expansão da rede pública de educação infantil, em regime de colaboração entre os entes federados, conforme traçado na Estratégia 1.1.

97.Independentemente de as responsabilidades por essas ações estarem adequadamente estabelecidas, este capítulo procura identificar o que tem sido realizado, tanto pelo governo federal como pelos municípios pesquisados, para dar concretude a tais estratégias.

**4.1 O levantamento de demanda como base para a universalização da pré-escola e para o aumento da oferta em creches**



98.No âmbito da Meta 1 do PNE, o levantamento da demanda consiste em identificar e quantificar a demanda por vagas na educação infantil. Percebe-se, de pronto, que essa demanda tanto pode ser **manifesta**, isto é, quando os demandantes manifestam previamente seu interesse ao poder público, quanto **não manifesta**.

99.Esse segundo caso abrange, de um lado, as crianças fora da escola cujos responsáveis não buscaram realizar sua matrícula, mas que têm a obrigação constitucional-legal de serem atendidas (idade escolar obrigatória), e, de outro, as crianças que, embora não estejam na faixa etária correspondente à educação básica obrigatória, **necessitam** do atendimento estatal, sendo a razão para a não manifestação do seu interesse o desconhecimento acerca do serviço gratuito ofertado pelo Estado ou alguma condição de vulnerabilidade socioeconômica (por exemplo, extrema pobreza da família).

100. No caso da demanda não manifesta, sua identificação e quantificação advêm da realização da **busca ativa**, atividade tratada em capítulo específico deste relatório.

101. Não é exagero afirmar que a realização do levantamento da demanda por educação infantil é o **ponto de partida para a consecução da Meta 1**. Afinal, o produto da referida atividade é a base para o poder público verificar o atendimento e planejar a **expansão da oferta em direção à universalização da pré-escola e ao aumento das matrículas em creches**.

102. Tamaña importância se reflete nas estratégias da Meta 1, das quais três cuidam diretamente do assunto. Esta auditoria se dedicou a duas delas, a saber:

1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até três anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;

103. Reputa-se que, para a população de quatro a cinco anos, o levantamento da demanda deve proporcionar o conhecimento do universo de crianças existentes no município, uma vez que todas elas devem estar matriculadas na rede de ensino (seja na rede pública ou na privada). Portanto, o levantamento da demanda por pré-escola deve englobar, idealmente, tanto a demanda manifesta como a não manifesta.

104. Já no caso da creche, a questão se torna mais complicada, haja vista não se tratar de etapa de ensino obrigatória. Pode-se presumir que o conhecimento do universo de crianças de zero a três anos não é indispensável. Contudo, isso não indica que o levantamento da demanda deve se restringir àqueles que manifestam interesse por vaga nas



creches públicas. Como visto, muitas pessoas que precisam do serviço público não o procuram em razão de não terem condições socioeconômicas para tal, e não porque dispensem o atendimento do Estado.

105. Lidas sem se prestar atenção às relações entre as diversas atividades da Meta 1, as Estratégias 1.3 e 1.16, podem dar a impressão (errada) de que os entes responsáveis pelo levantamento da demanda devem se importar unicamente com o conhecimento da demanda manifesta. Porém, deve-se lembrar que a Estratégia 1.15 prescreve a realização da busca ativa e, como é por meio dela que se conhece a demanda não manifesta, é possível afirmar que o PNE prestigia a pesquisa tanto da demanda manifesta (Estratégias 1.3 e 1.16) quanto da não manifesta (embora esta de forma implícita, por meio da Estratégia 1.15).

106. Ademais, dependendo do quadro socioeconômico da população local, a demanda não manifesta pode ser tão representativa a ponto de impactar significativamente a necessidade de expansão da oferta de educação infantil e, em consequência, o planejamento dessa expansão (Estratégia 1.1).

107. Ainda sobre o levantamento da demanda, os especialistas em educação Salomão Ximenes e Ananda Grinkraut ponderam que:

“O novo PNE, como se vê, estipula um detalhado regime de levantamento periódico da demanda por creches e pré-escolas, articulando-o ao planejamento público e à busca ativa. Foi previsto o estabelecimento, já no primeiro ano de vigência do Plano, de normas, procedimentos e prazos para o levantamento regular da demanda das famílias por creches [Estratégia 1.4]. Tal regulamentação, em termos gerais, pode se dar em âmbito nacional, o que não exime os municípios da obrigação de estabelecerem normas próprias sobre o assunto.

As estratégias 1.3 e 1.16 coincidem em muitos pontos, ao estabelecerem parâmetros para a regulamentação e aplicação das obrigações de levantar e de publicar a demanda manifesta. Esta última estabelece que tal levantamento e publicação deve acontecer a cada ano e deve abranger toda a educação infantil, ainda que o conceito de demanda manifesta se adeque às etapas de escolaridade não obrigatórias. Os propósitos legais são analisar a efetividade das políticas de promoção do acesso e possibilitar a atualização do planejamento nesse campo. Previu-se também a promoção da busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, tendo como propósitos: a) instrumentalizar as políticas de universalização da pré-escola, possibilitando que sejam alcançadas aquelas crianças em situação de vulnerabilidade e exclusão, e b) enfrentar as desigualdades socioeconômicas no acesso à creche, por meio do estímulo à matrícula e frequência por parte das crianças dos estratos mais pobres. Nesse sentido, essa é uma estratégia complementar à meta de equalização já analisada (Estratégia 1.2).



Esses mecanismos de levantamento, estímulo e publicização da demanda tornam o processo de matrícula e as listas de espera, quando houver, mais transparentes e plausíveis de controle social, evitando a reprodução de práticas clientelistas e antidemocráticas nas políticas públicas de educação infantil. Também são essenciais para possibilitar um planejamento mais próximo da realidade, das demandas e necessidades da população local. A busca ativa de crianças na idade correspondente à educação infantil, mas que ainda não estão matriculadas, contribuirá para uma efetiva universalização do atendimento das crianças de 4 e 5 anos, e para o acesso das crianças pequenas que as famílias assim o desejarem. (XIMENES; GRINKRAUT; 2014b; grifos nossos)

(grifo nosso)

De sorte que, em vista do estudo e da análise técnica, para a concretização do planejamento físico-financeiro e respectivo custeio das ações almeçadas, do controle-monitoramento e do adimplemento-cumprimento da Meta 1 do PNE, ressalta-se ser mandatória, por parte dos municípios, a adoção das ações estratégicas prevista na Meta 01, entre outras, mormente à estabelecida no item 1.16, consistente na publicação anual do levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escola, como uma forma de avaliar, planejar, monitorar e verificar o seu atendimento, bem como no item 1.4, consistente no estabelecimento de normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por vagas em creches e na pré-escola.

Entretanto, ao contrário do exigido e do esperado, infere-se que o município de Angra dos Reis até agora ainda não adotou minimamente providências administrativas adequadas e necessárias, de foram organizada e planejada, as quais são exigidas nas ações estratégicas 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.14 e 1.15 e 1.16 da meta 1 do Plano Nacional de Educação.

Isso porque a municipalidade demandada não faz adequadamente levantamento da rede oficial de ensino e de sua respectiva necessidade administrativa de expansão e de redimensionamento em face da demanda educacional existente (diagnóstico) - e oculta, leia-se: *busca ativa* - e futura esperada (prognóstico), para o atendimento e o respectivo e adequado custeio financeiro da rede de ensino infantil, sem desconsiderar as peculiaridades locais do município e em conformidade aos padrões mínimos de qualidade existentes. Não possui lista ou cadastro informatizado e organizado por carência vagas na rede de ensino municipal. Não ostenta um banco de dados informatizado e organizado para monitoramento e efetivo e integral atendimento às deficiências de recursos humanos, estruturais, de equipamentos, insumos, logísticos, administrativos, materiais e físicos em suas unidades de ensino, mormente para suprir a carência constatada de vagas em creches e na pré-escolas.

E, por fim, assinala-se o descumprimento manifesto ao princípio da publicidade e da transparência, por parte do município de Angra dos Reis, porquanto não publica ou divulga,



seja mensalmente ou anualmente, o levantamento da *demanda manifesta (sem prejuízo da busca ativa)*, inviabilizando, assim, a consulta pública e o acompanhamento da ordem de chamada por qualquer interessado.

O levantamento inadequado e insuficiente da rede de ensino, da oferta frente à demanda de vagas, dos dados estruturais relacionados à rede de ensino pública municipal de educação, mormente da educação infantil - para dimensionamento e respectivo custeio das vagas, ampliação de recursos humanos, metas de expansão física da rede e das unidades de ensino infantil -, bem como a ausência de sua respectiva publicidade de tais dados da educação infantil municipal, de forma ampla e transparente à população, representam verdadeiro óbice para aferir o cumprimento efetivo do acesso e desfrute das crianças à educação infantil (creche e pré-escolar) e obstaculizando o controle social da política pública educacional. Como exemplo pode se mencionar a necessidade de saber a demanda por vagas nos bairros do município a fim de subsidiar a escolha adequada de local para construção de eventuais novas unidades escolares, afastando o risco de políticas manifestamente eleitoreiras.

Por último, frisa-se que *(a)* o levantamento da demanda (manifesta e oculta) e *(b)* a publicidade dados da rede de municipal ensino infantil, mormente da carência de vagas de creche e de pré-escola, se traduzem em uma ferramenta indispensável para o atendimento do princípio da eficiência do planejamento da ação administrativa, do monitoramento-controle e da publicidade da política pública municipal na seara da educação infantil (artigo 37, CRFB/88); configurando-se, pois, como um indicador objetivo de planejamento e de resultado, baseado em evidência e em dados, para *(i)* a verificação do efetivo cumprimento progressivo da meta 01, bem como para *(ii)* o indispensável e contínuo processo de monitoramento e de avaliação do efetividade (resultado prático) obtida com a política educacional infantil, seja pelo controle interno da municipalidade, seja pelo controle externo (Sociedade, Poder Legislativo e Poder Judiciário e Ministério Público).

Ao fim e ao cabo, no município de Angra dos Reis, em pleno século XXI e na era revolução da informação digital, infelizmente, existem inúmeras *crianças que se afiguram invisíveis* à rede de ensino municipal, as quais se encontram aptas ao ingresso na educação básica infantil (creches e pré-escolas). Isso porque expressivo contingente populacional de crianças na faixa de 0 (zero) a 05 (cinco) não têm acesso à educação infantil, isto é, não estudam - por deficiência na implementação da META 01 do Plano Nacional de Educação por parte do demandado - por não estarem matriculadas e, por consequência, estão fora da rede de ensino municipal, em especial àquelas - *cujos direitos fundamentais já são rotineira e constantemente violados* - residentes nas inúmeras comunidades socioeconomicamente vulneráveis do seu vasto território continental e insular, na zona rural e nas comunidades indígenas, quilombolas e caiçaras.



Destarte, em vista desse quadro de injuridicidade explanado e do manifesto malferimento de um direito fundamental vinculado básico e vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana, não restou alternativa senão o ajuizamento da ação civil pública, a fim de buscar junto ao Poder Judiciário a tutela jurisdicional efetiva do direito fundamental e constitucional à Educação Infantil.

## DOS FUNDAMENTOS DA DEMANDA DO DIREITO FUNDAMENTAL E HUMANO À EDUCAÇÃO INFANTIL

A presente ação civil pública, em síntese, tem como escopo primordial a concretização de um direito humano e fundamental, violado pelo município de Angra dos Reis, ora demandado, conferido às crianças, neste residente, no tocante ao *acesso equânime* e ao *efetivo desfrute da educação básica infantil* - o qual se encontra nitidamente albergado na esfera do núcleo do mínimo essencial da *cidadania* e da *dignidade da pessoa humana*, como fundamentos estruturantes do nosso Estado Democrático de Direito - garantido constitucionalmente de forma universal e gratuita às pessoas independentemente da renda, origem, raça, sexo e cor, nos artigo 1º, II e III, 5º, 6º, 206, I, 208, I e IV, 211, caput e §§ 1º, 2º, 4º e 5º da CRFB/88.

A educação é um direito fundamental basilar e vital ao desenvolvimento biopsicológico, intelectual e cultural humano e vital para viabilizar as condições existenciais e materiais para subsistência de forma digna e para a consciência das atividades, meios e recursos adequados e necessários para a realização de projetos individuais, sociais e políticos para melhora de seu patamar de vida, inclusive, a serem úteis à sociedade.

E a formação plena e integral de um cidadão hodiernamente se perfaz conferindo-se à pessoa (infante e adulta) o direito à educação com igualdade efetiva ao sistema educacional e efetivo desfrute de chances e de oportunidades na obtenção de informações de conteúdo educacional para que se torne um cidadão pleno e consciente de seus direitos e deveres civis e políticos, ao desenvolvimento mental sadio e intelectual e ao seu respectivo projeto existencial de vida.

Por essa razão a Declaração Universal dos Direitos do Homem, *plasmada na Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, no dia 10 de dezembro de 1948*, consagrou que todos os seres humanos têm o igual direito à instrução gratuita nos graus elementares e fundamentais com a finalidade de promoção e do pleno exercício (i) *do desenvolvimento da personalidade da pessoa humana*, (ii) *do fortalecimento dos direitos*



*humanos e (ii) das liberdades fundamentais*, consoante se observa do artigo 26, abaixo transcrito:

**Artigo 26** da Resolução 217-A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, estabelecida em 10 de dezembro de 194.

**“1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória.** A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

**2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais.** A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

**3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.**

(grifo nosso)

De igual modo a essencialidade e a obrigatoriedade do direito à educação de *per se*, se sublinha ainda *o dever do Estado, da sociedade e dos pais de garantir às crianças o equânime acesso de oportunidades e gozo ao direito à educação e, na medida de seus méritos e de suas capacidades inatas dessas pessoas em desenvolvimento, possam exercer as suas aptidões, sonhos, expectativas e projetos existenciais e materiais de vida individual (incluindo, familiar) e de coexistência coletiva (política), de modo ainda a proporcionar à formação e à geração de indivíduos com senso de responsabilidade ético-moral individual e coletivo, colimando, pois, pelo trabalho, a possibilidade de obtenção efetiva de recursos disponível na coletividade, para melhora de seu nível de vida e de utilidade ao meio social.*

Nesse viés de ideias, proclama o *princípio sétimo* da Declaração Universal dos Direitos das Crianças – UNICEF, de 20 de novembro de 1959:

### Princípio VII

**“- A criança tem direito a receber educação escolar, a qual será gratuita e obrigatória, ao menos nas etapas elementares. Dar-se-á à criança uma educação que favoreça sua cultura geral e lhe permita - em condições de igualdade de oportunidades - desenvolver suas aptidões e sua individualidade, seu senso de responsabilidade social e moral. Chegando a ser um membro útil à sociedade.**



- O interesse superior da criança deverá ser o interesse diretor daqueles que têm a responsabilidade por sua educação e orientação; tal responsabilidade incumbe, em primeira instância, a seus pais.
- A criança deve desfrutar plenamente de jogos e brincadeiras os quais deverão estar dirigidos para educação; **a sociedade e as autoridades públicas se esforçarão para promover o exercício deste direito.**"  
(grifo nosso)

Na órbita interna pátria, **a Constituição prevê que a educação é direitos de todos e um dever do Estado e da família, em colaboração com a sociedade, com a finalidade de assegurar e concretizar o pleno desenvolvimento da pessoa em formação, prepará-la para o exercício da cidadania e qualificá-la para o trabalho.**

**Constituição da República. Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (grifos nossos).**

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - **igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;** (...) IV - **gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;**

(grifo nosso)

E em vista da conformação normativo constitucional (artigo 5º, 6º e 208, §§1º e 2º da CRFB/88), **o direito à educação, pois, constitui um de direito fundamental de caráter social e prestacional e de viés e de caráter de direito subjetivo para o indivíduo com a correlata exigibilidade e obrigatoriedade de cumprimento por parte do Estado.**

**Constituição da República. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:**

Art. 6º **São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.**

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...)  
**§1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.**



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

(grifo nosso)

No presente caso, tratando-se de educação básica e infantil, dada a sua essencialidade ao ser humano, à formação da pessoa para o exercício da cidadania e por estar vinculada ao núcleo do mínimo-essencial do princípio da dignidade da pessoa humana – pilares jurídicos que configuram os fundamentos do Estado Democrático de Direito Brasileiro (artigo 1º, II e III, CRFB/88) - imperioso o cumprimento do dever do Estado de atendê-la, mormente do município de Angra dos Reis, ora demandado, na qualidade de ente federativo subnacional preferencialmente responsável, por força da constituição e da lei, pela oferta às crianças, de forma integral e progressivamente universal e gratuita, de vagas em creches e em pré-escola na sua rede municipal de ensino, consoante dispõem o artigo 208, I, II e IV, c/c art. 211, caput e §2º, da Constituição da República.

Constituição da República. Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

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

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (...); IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (...)

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

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

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.



§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

(grifo nosso)

**Sobre a obrigatoriedade da oferta de vagas em creche e pré-escola pelos municípios**, impõe-se trazer à colação sobre o tema o *leading case* julgado pelo STF, tratado no **ARE 639.337 Agr/SP, verbis**:

CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA POR CRIANÇA NÃO ATENDIDA - LEGITIMIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DAS “ASTREINTES” CONTRA O PODER PÚBLICO – DOCTRINA – JURISPRUDÊNCIA – **OBRIGAÇÃO ESTATAL DE RESPEITAR OS DIREITOS DAS CRIANÇAS - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” – RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL - PRETENDIDA EXONERAÇÃO DO ENCARGO CONSTITUCIONAL POR EFEITO DE SUPERVENIÊNCIA DE NOVA REALIDADE FÁTICA – QUESTÃO QUE SEQUER FOI SUSCITADA NAS RAZÕES DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO – PRINCÍPIO “JURA NOVIT CURIA” – INVOCAÇÃO EM SEDE DE APELO EXTREMO - IMPOSSIBILIDADE – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.**

**POLÍTICAS PÚBLICAS, OMISSÃO ESTATAL INJUSTIFICÁVEL E INTERVENÇÃO CONCRETIZADORA DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL.**

**- 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 5 (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 Constituição Federal.**

**- 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.**

**- Os Municípios – que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) – não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.**

- Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.

#### **DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL.**

- O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o **dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional**- transgredir, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.

- A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas



executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos.

**- A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas. Precedentes.**

**A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO POSSÍVEL” E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”.**

- A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina.

- A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes.

- A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV).



## **A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS.**

- O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive.

- A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina.

Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.

## **LEGITIMIDADE JURÍDICA DA IMPOSIÇÃO, AO PODER PÚBLICO, DAS “ASTREINTES”.**

- Inexiste obstáculo jurídico-processual à utilização, contra entidades de direito público, da multa cominatória prevista no § 5º do art. 461 do CPC. A “astreinte” – que se reveste de função coercitiva – tem por finalidade específica compelir, legitimamente, o devedor, mesmo que se cuide do Poder Público, a cumprir o preceito, tal como definido no ato sentencial. Doutrina. Jurisprudência. (STF, 2ª Turma, ARE 639.337 Agr/SP. Rel. Min. Celso de Mello, d.j. 23.08.2011)

E na esteira das disposições constitucionais acima mencionadas, **a educação infantil - de atribuição constitucional e legal prioritária dos municípios** – é, entre outros atos regulatórios e técnicos, **normatizada pelos artigos 4º, II, 11, V, e 29, 30 da Lei nº 9.394/96, verbis.**

Art. 4º - O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: (...) II - **educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;**  
(...)

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: I - **organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;** II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; (...); V - **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.

Art. 29. A **educação infantil, primeira etapa da educação básica**, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.

Em síntese, em conformidade aos preceitos normativos plasmados na Constituição da República e previstos na lei de diretrizes básicas da educação, os municípios devem garantir prioritariamente à educação infantil, nas suas respectivas redes oficiais de ensino, por meio da oferta gratuita e universal, nas creches ou entidades equivalentes, às crianças de até 0 (zero) até 03 (três) anos de idade e, obrigatoriamente, na pré-escola, às crianças na faixa etária de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.

Desta feita, com fulcro no artigo 214, caput, e inciso II, da Constituição da República e com a finalidade de viabilizar a implementação efetiva do direito fundamental à educação infantil, a Lei 13.005/14 instituiu o Plano Nacional de Educação e estabeleceu, em seu anexo, a META 01 (PRIMEIRA) com diversas ações estratégicas – com prazo de consecução – concretas e impositivas - as quais, conforme demonstrado na parte fática desta demanda coletiva, foram manifestamente descumpridas pelo município de Angra dos Reis - para a concretização da universalização do atendimento escolar (Art. 2º, II, da Lei nº 13.005/14), vazados nos seguintes termos:

Constituição da República. Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar;

Lei nº 13.005/2014. Art. 1º É aprovado o Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal.

Art. 2º São diretrizes do PNE:

I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar;

(grifo nosso)



Por derradeiro, malgrado o Plano Municipal de Educação de Angra dos Reis possa refletir e atender peculiaridades locais, consoante admite expressamente o artigo 8º da Lei nº 13.005/2014, o referido plano municipal deve obsequioso precatamento e compatibilidade vertical com as metas e ações estratégicas e prazos previstos no Plano Nacional de Educação, sob pena de malferimento da Constituição e das leis federais que regem o sistema nacional de educação!

Em resumo, em vista contexto fático e jurídico explanado, depreende-se que (i) o município de Angra dos Reis não cumpre integralmente a META 01 de atendimento universal e integral de pré-escola às crianças, na faixa de 04 a 05 anos, junto à rede de ensino municipal; tampouco (ii) o demandado avançou - organizando-se interna, administrativa e financeiramente - no cumprimento da ampliação das vagas em creche para crianças de 0 (zero) até 03 (três) anos de idade, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do PNE - isso porque, ultrapassado 06 (seis) anos da edição do PNE no ano de 2014, atualmente, somente oferta cerca 16% da demanda (manifesta e oculta – esta última ainda sequer apurada pelo sistema oficial de dados municipal sobre a rede de ensino), afigurando-se pouco provável que a expansão progressiva de vagas em creches de crianças matriculadas até 03 anos atingirá 50%, no ano de 2024 - prazo final para cumprimento da META 01 prevista no Plano Nacional de Educação!

#### DA DEFICIÊNCIA DO PLANEJAMENTO, DA AVALIAÇÃO E DO MONITORAMENTO NA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO INFANTIL

De início, não se olvida o vasto campo de atuação discricionária, normativa, administrativa e política e de ações ordinárias reservadas legal e constitucionalmente aos Poderes Executivo e Legislativo na implementação da política educacional na seara infantil (artigo 2º, CRFB/88).

Não obstante comumente reconhecida a capacidade institucional de formulação e de concretização da política educacional e do espaço político e legítimo *de escolhas*, às vezes, *trágicas, pelo gestor público, por envolver à alocação de recursos públicos finitivos para inúmeros objetivos e deveres impostos pelos direitos fundamentais, o que se questiona*, contudo, nesta demanda coletiva, são graves vícios e omissões em ações administrativas diretas de planejamento, de avaliação, de monitoramento, de condução e de consecução da política educação infantil, por parte do Poder Executivo de Angra dos Reis, os quais comprometem à integridade, à eficácia e à efetividade do direito fundamental à educação básica infantil, por conta do descumprimento, concreto e demonstrado, da META 01 do Plano Nacional de Educação, mormente por não adotar minimamente as ações administrativas



organizadas e planejadas, adequadas, necessárias e exigidas nas ações estratégicas 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.14 e 1.15 e 1.16 da meta 1 do Plano Nacional de Educação, conforme se expôs na parte fática da ação civil pública.

Com efeito, evidenciada concretamente a grave omissão ao adimplemento de deveres jurídicos por parte do município de Angra dos Reis - por descumprimento ao direito fundamental básico à educação infantil (artigo 208,IV, CRFB/88) conferido às crianças, as quais estão fora da rede de ensino municipal - a jurisprudência pacífica do STF entende caber ao Poder Judiciário - *embora em bases estritamente excepcionais* – a função constitucional e a atuação mandatária e interventiva - limitadora das discricionariedade político-administrativa dos entes municipais – direcionada ao Poder Executivo local para que cumpra e efetive as suas obrigações constitucionais e legais na seara educacional infantil, conforme bem assinalado no RE nº 956.475-5/RJ, cujo fragmento parcial do voto Rel. Min. Celso de Melo imperioso colacionar:

*“(…) É certo – tal como observei no exame da ADPF 45/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Informativo/STF nº 345/2004) – que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas desta Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo.*

*Impende assinalar, contudo, que tal incumbência poderá atribuir-se, embora excepcionalmente, ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, como sucede na espécie ora em exame.*

*(…)*

*Tenho para mim, desse modo, presente tal contexto, que os Municípios – que atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) – não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Constituição, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se de atendimento das crianças em creche e na pré-escola (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.*

*As razões ora expostas convencem-me, portanto, da inteira procedência da pretensão recursal deduzida pela recorrente, seja em face das considerações que expendeu no recurso extraordinário, seja, ainda, em virtude dos próprios fundamentos que dão suporte a diversas decisões sobre o tema em análise, já proferidas no âmbito desta Suprema Corte (AI 455.802/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – AI 475.571/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – ARE 698.258/SP, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI – RE 401.673/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – RE 410.715- -AgR/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RE 411.518/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – RE 436.996/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO –RE 463.210-AgR/SP, Rel. Min.*



CARLOS VELLOSO – RE 464.143-AgR/SP, Rel. Min. ELLEN GRACIE – RE 592.937-AgR/SC, Rel. Min. CEZAR PELUSO – RE 909.986/DF, Rel. Min. CÂRMEN LÚCIA – RE 919.489/DF, Rel. Min. CÂRMEN LÚCIA, *v.g.*

(...)

**Cumpr**e destacar, *neste ponto*, por oportuno, **ante a inquestionável procedência** de suas observações, a **decisão** proferida pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO (RE 431.773/SP), no sentido de que, “*Conforme preceitua o artigo 208, inciso IV, da Carta Federal, consubstancia dever do Estado a educação, garantindo o atendimento em creche e pré-escola às crianças (...). O Estado – União, Estados propriamente ditos, ou seja, unidades federadas, e Municípios – deve aparelhar-se para a observância irrestrita dos ditames constitucionais, não cabendo tergiversar mediante escusas relacionadas com a deficiência de caixa*” (grifei).

Isso significa, *portanto*, considerada a indiscutível primazia reconhecida aos direitos da criança e do adolescente (ANA MARIA MOREIRA MARCHESAN, “O princípio da prioridade absoluta aos direitos da criança e do adolescente e a discricionariedade administrativa”, “in” RT 749/82-103), que a ineficiência administrativa, o descaso governamental com direitos básicos do cidadão, a incapacidade de gerir os recursos públicos, a incompetência na adequada implementação da programação orçamentária em tema de educação pública, a falta de visão política na justa percepção, pelo administrador, do enorme significado social de que se reveste a educação infantil, a inoperância funcional dos gestores públicos na concretização das imposições constitucionais estabelecidas em favor das pessoas carentes não podem nem devem representar obstáculos à execução, pelo Poder Público, notadamente pelo Município (CF, art. 211, § 2º), da norma inscrita no art. 208, IV, da Constituição da República, que traduz e impõe, ao Estado, um dever inafastável, sob pena de a ilegitimidade dessa inaceitável omissão governamental importar em grave vulneração a um direito fundamental da cidadania e que é, no contexto que ora se examina, o direito à educação, cuja amplitude conceitual abrange, na globalidade de seu alcance, o fornecimento de creches públicas e de ensino pré-primário “às crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV, na redação dada pela EC nº 53/2006). (...)”

(grifo nosso e originais do autor)

Observe-se que o efetivo atendimento da educação infantil assegurado às crianças na órbita municipal, fixados a partir de parâmetros nacionais políticos, técnicos e jurídico vinculantes a todos os entes federados, nas suas respectivas esferas de atuação, somente será alcançado e concretizado (i) com um adequado e um efetivo levantamento, diagnóstico e prognóstico, no âmbito do planejamento da rede educacional instalada, para atender à demanda (manifesta e oculta); (ii) com uma aferição objetiva de resultados; e, por fim, (iii) com a avaliação, o monitoramento e o controle (qualitativo e quantitativo) do impacto efetivo das ações administrativas da política educacional sobre os dados da realidade sobre a qual almeja transformar, alterar e atingir, especialmente para que existam recursos humanos, estruturais, de equipamentos, insumos, logísticos, administrativos, materiais e físicos adequadas e necessários em suas unidades de ensino, mormente para suprir a carência constatada de vagas em creches e na pré-escolas.



Sobre a relevância da avaliação e do monitoramento das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais, leciona a professora **ANA PAULA DE BARCELOS**<sup>5</sup>

**“(…) O monitoramento de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais - e dos seus resultados em particular - é essencial para a promoção real desses direitos. Assim, na medida em que se trata de mecanismo essencial para a realização dos comandos constitucionais sobre os direitos fundamentais, a existência de sistemas de monitoramento constitui um dever geral extraído da Constituição.**

**(…)**

**O monitoramento e a avaliação de políticas públicas, de forma ampla, pode ser levado a cabo sob diversas outras perspectivas — financeira, orçamentária, organizacional etc. —, aproximando-se de certo modo da avaliação do impacto legislativo (uma vez que a política tenha sido definida em lei). Naturalmente, nem toda política pública estará diretamente relacionada com a promoção imediata de direitos fundamentais: ainda assim, ela deverá ser objeto de monitoramento e avaliação. No caso das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais, em particular, seu monitoramento também poderá se ocupar de diferentes dimensões, mas, em qualquer caso, uma perspectiva indispensável a ser considerada será a que enfatiza a realização concreta dos direitos fundamentais que a política pretende promover, e é esse o enfoque que se pretende assumir neste trabalho.**

**Nesse contexto, o monitoramento envolve verificar se as metas que haviam sido estabelecidas quando da concepção da política estão sendo atingidas (caso, claro, elas tenham sido estabelecidas), acompanhar o que de fato está sendo executado no contexto da política em exame, e apurar os resultados concretos produzidos em face dos direitos fundamentais que se pretende promover, tendo em conta o problema que se pretendia solucionar por meio da política pública afinal. De tal modo que, diante desse conjunto de dados, seja possível rever a política ou aspectos dela de modo a aprimorar sua capacidade de promover os resultados desejados. Esquemáticamente, é possível falar, então, de sete etapas na dinâmica do monitoramento.**

**As duas primeiras etapas na dinâmica do monitoramento são prévias à execução das políticas públicas. Isso, porque, ao conceber uma política pública, os agentes públicos — sejam do Legislativo, do Executivo ou de qualquer outro órgão ou entidade estatal — devem, logicamente, valer-se de informação acerca de qual é o problema que a política pretende enfrentar e qual sua dimensão, bem como estabelecer quais as metas que se pretende atingir com a política proposta. Essas são duas questões bastante básicas, mas que podem ser bastante problemáticas e exigem enfrentamento.**

---

<sup>5</sup> BARCELOS, Ana Paula. in Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério.” Public policies rights and monitoring, “taking rights seriously”. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Vol. 08, Nº 02. Agosto de 2018. Pág. 252 -266.



Conceber a política pública com base em informações acerca dos problemas e suas dimensões, para além de uma exigência lógica, é fundamental por ao menos duas razões jurídicas: a garantia da igualdade (art. 5º, *caput*) e a redução das desigualdades (art. 3º, III). Isso sem mencionar o debate da eficiência (art. 37, *caput* e art. 74, II), que não se enfrentará neste artigo em virtude da necessidade de limitar o escopo do estudo, e não por sua desimportância.

Em primeiro lugar, a informação é necessária para que seja possível dimensionar os recursos necessários para enfrentar o problema o que, possivelmente, repercutirá na própria concepção da política e nas decisões a serem tomadas. Imagine-se, em um exemplo esquemático, que o problema a ser enfrentado é o tratamento de câncer de mama no âmbito do SUS, e que existam 5 opções terapêuticas possíveis, de custo variado. Avaliar a quantidade estimada de pacientes que fará uso do tratamento nos anos subsequentes, por exemplo, será essencial para que se possa quantificar o custo global da política e assim fazer uma escolha que permita, ao menos tem tese, que todas as mulheres com a doença tenham acesso ao tratamento, e não apenas algumas delas.

Caso as decisões acerca de uma política pública não considerem informações sobre a dimensão do problema que ela pretende enfrentar, há um risco alto de violação da igualdade na fase da execução, já que a política não será capaz de atingir todos aqueles que deveriam ser por ela alcançados. Aparentemente, é o que acontece com parte importante das políticas de fornecimento gratuito de muitos medicamentos do SUS: as listas são generosas, como se viu acima, mas os medicamentos não estão disponíveis no sistema para boa parte da população que deveria recebê-lo, considerada a realidade epidemiológica do país.

Adicionalmente, é provável que a política pública acabe por beneficiar sobretudo as camadas mais favorecidas da sociedade, que terão mais capacidade de influenciar os órgãos do Poder Executivo responsáveis pela execução da política — e, portanto, de obter prioridade no atendimento —, ou que tem maior facilidade de acesso ao Poder Judiciário, a fim de pleitear a adjudicação do que a política prometia, mas não foi entregue. Na realidade, como já se mencionou acima, como regra geral, sabe-se que as políticas públicas já beneficiam, primeiramente, os grupos mais privilegiados da sociedade, atingindo as camadas menos favorecidas apenas depois de algum tempo. É razoável supor que esse quadro se agrave, ainda, mais no caso de uma política que sequer considerou toda a demanda existente em sua concepção: o “depois” pode simplesmente não chegar, violando de forma ainda mais grave a isonomia.

**A informação é relevante, também, para estabelecer prioridades caso não seja possível atender a todas as demandas existentes no âmbito de determinada política, tendo em conta que, nos termos constitucionais, a definição de prioridades deve ser orientada pela redução das desigualdades sociais** (art. 3º, III). Ou seja: é preciso assegurar o atendimento das necessidades mais básicas para todos antes de avançar para níveis mais amplos de proteção, sob pena de ampliar ainda mais a desigualdade, ao invés de reduzi-la. Assim, por



exemplo, localidades que têm educandos, mas não têm sequer escolas oferecendo educação infantil e fundamental, devem ser atendidas prioritariamente no âmbito das políticas públicas em matéria de educação. Já se pode perceber, como apontado acima, que também as informações acerca do problema devem ser regionalizadas e desagregadas em função de elementos que tradicionalmente indicam desigualdade no país, já que determinados grupos ou áreas podem ter realidades bastante diversas em comparação com outras.

**Por fim, a informação acerca da realidade do problema que se pretende enfrentar será indispensável, também, para que se possa avaliar, ao longo da execução da política pública, se ela está produzindo algum impacto transformador sobre essa mesma realidade.** Imagine-se uma política para estimular a leitura entre jovens e adolescentes. Se não há informação sobre a realidade antes da adoção da política, será difícil avaliar qual terá sido seu impacto (se algum) ao longo da execução da política.

Naturalmente, as informações existentes sobre os problemas — e mais ainda aquelas que procuram prever a evolução deles no futuro — são sempre limitadas e podem se mostrar imprecisas. Trata-se de uma limitação da própria capacidade humana e dos mecanismos de investigação existentes. Sob outra perspectiva, às vezes sequer há informação acerca da dimensão dos problemas a serem enfrentados — e, eventualmente, uma primeira fase da política pública pode envolver justamente a coleta de dados acerca da realidade. Seja como for, a limitação acerca do conhecimento sobre a realidade não justifica a defesa da ignorância, ou a acomodação com ela, pois as consequências dessa ignorância para a promoção efetiva dos direitos fundamentais podem ser dramáticas, e em geral em prejuízo daqueles que já são mais excluídos do acesso aos bens públicos.

Uma segunda etapa do monitoramento, para além da coleta/exame das informações sobre o problema, e também prévia à execução da política pública, envolve a fixação de metas a serem atingidas ao longo do tempo por essa política, metas que, naturalmente, possam ser observadas e avaliadas. Esse ponto pode apresentar algumas complexidades que não caberá ao Direito resolver, mas que ele precisa ao menos compreender. Em relação a alguns temas, a fixação de metas observáveis e mensuráveis é razoavelmente objetiva. Políticas envolvendo a ampliação da eletrificação ou das conexões de residências a uma rede de saneamento, por exemplo, podem ser medidas de forma numérica facilmente.

A questão já será mais complexa, por exemplo, em temas de saúde: embora o resultado final (*outcome*) seja a promoção, proteção e recuperação da saúde (art. 196), em geral é mais fácil estabelecer metas acerca das prestações efetivamente realizadas em relação a cada política específica, isto é: quantos procedimentos foram realizados, ou quantos exames, ou quantas consultas etc. (*outputs*). Há uma certa presunção relativa de que mais exames, consultas, procedimentos e medicamentos contribuirão para a promoção, proteção e recuperação da saúde das pessoas, mas não é possível ter certeza de que há uma conexão necessária entre esses dois fenômenos sempre e para toda a população.



A complexidade aumenta ainda mais quando se trata do tema educação, por exemplo. Como medir se, após ser usuária dos serviços prestados pelo sistema educacional, a pessoa está preparada para exercer a cidadania, qualificada para o trabalho e plenamente desenvolvida, como pretende a Constituição (art. 205)? Será preciso conceber algum tipo de indicador, ou um proxy, que permita uma aproximação desse fenômeno. Em muitas partes do mundo, a performance dos estudantes em determinados testes padronizados, apesar de suas limitações, é o indicador mais comumente usado para esse fim. Há, porém, muitos debates acerca de qual seria a melhor forma de fazer essa avaliação e do que, afinal, significam pleno desenvolvimento da pessoa, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício da cidadania

(...)

**Em resumo: a fixação de metas para uma política pública pode, em si, ensejar uma série de discussões de natureza político-ideológica, além de debates mais técnicos de natureza metodológica, particularmente sob a perspectiva estatística. Esse ponto é importante, pois, embora a fixação de metas seja fundamental para a política pública em matéria de direitos fundamentais — para que seja possível avaliar ao longo do tempo se a política está ou não produzindo os resultados desejados —, ela nem sempre será singela. Essa circunstância, naturalmente, não significa que o tema deva ser deixado de lado, muito ao contrário. Se uma política pública não tem metas claras, observáveis e de alguma forma mensuráveis, simplesmente não será possível saber se o direito fundamental em questão está ou não sendo promovido, protegido ou respeitado. A realidade é complexa, mas é a realidade que o direito pretende transformar, de modo que não é possível fugir dessa complexidade.**

Passando para as três próximas etapas lógicas do monitoramento, a doutrina que já existe sobre o tema identifica três grandes grupos de fenômenos que devem ser acompanhados, e sobre os quais se deverá ter informação desagregada. O primeiro fenômeno a ser observado é denominado em geral pela expressão “inputs” e descreve os recursos financeiros, humanos ou de qualquer outra natureza investidos na política pública.

**Nesse passo, uma primeira informação relevante a se apurar acerca de uma política públicas será o quanto se está investindo nela, bem como quantas pessoas e meios estão envolvidos na execução da tal política, e essa informação precisa ser desagregada ao menos territorialmente. A informação sobre os *inputs* não diz muito sobre o impacto efetivo da política na realidade dos direitos fundamentais que ela pretende promover.** Nada obstante, tais dados serão importantes para vários tipos de controle relacionados com as despesas públicas. Por meio desses dados, já se pode saber, por exemplo, se as previsões orçamentárias estão sendo efetivamente executadas, se os investimentos mínimos previstos na Constituição, por exemplo, estão sendo dirigidos aos fins gerais previstos e, também, é possível identificar indícios de desvios e superfaturamento.



Além disso, sobretudo por conta da desagregação dos dados, as informações acerca dos *inputs* permitem avaliar que áreas estão recebendo mais ou menos recursos, e verificar se tais opções se justificam do ponto de vista constitucional e dos objetivos da própria política. Sobretudo após a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei no 12.527/11), esse é o tipo de informação que se pode obter com mais facilidade na realidade brasileira hoje. Mas dinheiro e recursos humanos, físicos ou tecnológicos também não significam automaticamente promoção de direitos fundamentais. É preciso prosseguir.

Um segundo conjunto de dados a ser monitorado é o que se identifica como *outputs*. Trata-se daquilo que efetivamente foi feito por conta da política: os serviços prestados, as atividades desenvolvidas, os bens fornecidos. A aplicação concreta dos *inputs* dará origem aos *outputs*. A informação acerca dos *outputs* também não revela ainda, realmente, o resultado da política sobre os direitos fundamentais, mas ao menos informa em que os *inputs* se materializaram concretamente. Uma coisa é saber que foram investidos x milhões de reais em determinada política; outra diversa é ter informação que descreva em que os tais x milhões de reais se transformaram em termos de serviços, produtos etc., e onde esses serviços e produtos foram ou estão sendo prestados ou fornecidos.

Na realidade, e como já referido, existe, apenas, uma presunção de que a realização dessas atividades e o fornecimento desses bens produzirá como resultado a promoção dos direitos fundamentais. Os *outputs* são atividades-meio: não há uma garantia de que eles conduzirão ao resultado desejado, a rigor, e daí a necessidade de se monitorar, também, os resultados efetivos (*outcomes*) sobre os direitos fundamentais. De todo modo, é realmente importante monitorar os *outputs* produzidos pelas políticas públicas de forma desagregada até porque, em geral, essa informação poderá ser mais facilmente coletada do que aquela relacionada com os *outcomes*.

Por fim, uma terceira informação a ser monitorada diz respeito ao impacto real da política pública sobre os direitos fundamentais: os *outcomes*. Como já se viu, dependendo do direito fundamental em exame e da política pública em discussão, o tema de *como identificar e medir* esse impacto será relevante. É importante, porém, perceber que a simples existência de informações sobre os *inputs* e *outputs* não é suficiente para avaliar se a política pública está, afinal, produzindo o resultado desejado em termos de direitos. Como no exemplo do “Mais Educação” referido acima, ideias que pareciam ótimas podem não produzir o resultado que se antecipava, e é preciso aprofundar a investigação sobre elas e reavaliá-las (não necessariamente abandoná-las). Fingir que o resultado não é importante e que a simples existência de atividades-meio seria suficiente não produzirá, magicamente, por isso, a promoção, proteção e respeito aos direitos fundamentais.



As duas últimas etapas do monitoramento envolvem a avaliação dos dados produzidos sobre essas várias dimensões da realidade da política pública e sua eventual revisão. O objetivo do monitoramento não é punitivo. Não se trata de punir os responsáveis pela política que não atingiu as metas ou não promoveu os resultados pretendidos. Punições podem, eventualmente, ocorrer, se os dados revelarem práticas ilícitas, por evidente, mas não é esse o foco. O conhecimento e a previsibilidade humanas são falíveis e, mesmo quando implementadas como previsto, às vezes as normas não atingem os objetivos que pretendiam, ou não os atingem em todos os lugares ou relativamente a todos os grupos sociais. Diante desses eventuais fracassos iniciais, é necessário repensar os meios pelos quais se pode tentar promover o fim inicialmente pretendido.

Isto é: mesmo que a política pública seja efetivamente executada, tal como concebida, não existe qualquer garantia de que a intervenção estatal na realidade produzirá os efeitos desejados sempre. Apenas o monitoramento dos resultados permitirá saber o que de fato está acontecendo, tendo em conta, repita-se, os vários grupos sociais e as várias regiões, já que a mesma política pode produzir efeitos diversos dependendo dos elementos com os quais venha a interagir na realidade. A necessidade de avaliações e de revisões das políticas públicas é natural, mas ela somente poderá ocorrer diante do monitoramento efetivo dessas políticas em face do resultado concreto esperado em termos de direitos fundamentais.  
(...)"

**Neste contexto, se afigura inaceitável a postura deficiente do município de Angra dos Reis ao não realizar adequadamente a avaliação, o planejamento e o monitoramento da rede de ensino e de sua real e atual necessidade administrativa - por meio diagnóstico e prognóstico – para análise acerca da expansão e redimensionamento da demanda presente e futura de vagas na educação infantil, em creche e na pré-escola, para o atendimento e para o respectivo e adequado e pleno conhecimento do dados da sua rede municipal de ensino, de modo a assegurar a adequada e suficiente previsão e reserva financeira e efetivo dispêndio de recursos públicos nesta área prioritária da educação, com a finalidade de garantir, por fim, a plena execução e efetividade da meta 01 e demais metas, diretrizes e ações previstas no Plano Nacional e Municipal de Educação, em cumprimento ao artigo 10 da Lei 14.005/14, verbis:**

Lei nº 14.005/14. Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

Por derradeiro, o município de Angra dos Reis não possui lista online ou cadastro ou banco de dado informatizado e organizado por carência vagas na rede de ensino municipal.



Não ostenta, ainda, um banco de dados informatizado e organizado para monitoramento e efetivo e integral atendimento às deficiências de recursos humanos, estruturais, de equipamentos, insumos, logísticos, administrativos, materiais e físicos em suas unidades de ensino, mormente para suprir a carência constatada de vagas em creches e na pré-escolas.

## DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO: CONTROLE SOCIAL e EXTERNO

Assinala-se, nesta senda, o descumprimento manifesto ao princípio da publicidade e da transparência, por parte do município de Angra dos Reis, porquanto não publica ou divulga, seja mensalmente ou anualmente, o levantamento da *demanda manifesta (sem prejuízo da busca ativa)*, inviabilizando, assim, a consulta pública e o acompanhamento da ordem de chamada por qualquer interessado.

O levantamento inadequado e insuficiente da rede de ensino, da oferta frente à demanda de vagas, dos dados estruturais relacionados à rede de ensino pública municipal de educação, mormente da educação infantil - para dimensionamento e respectivo custeio das vagas, ampliação de recursos humanos, metas de expansão física da rede e das unidades de ensino infantil -, bem como a ausência de sua respectiva publicidade de tais dados da educação infantil municipal, de forma ampla e transparente à população, representam verdadeiro óbice para aferir o cumprimento efetivo do acesso e desfrute das crianças à educação infantil (creche e pré-escolar) e obstaculizando o controle social da política pública educacional. Como exemplo pode se mencionar a necessidade de saber a demanda por vagas nos bairros do município a fim de subsidiar a escolha adequada de local para construção de eventuais novas unidades escolares, afastando o risco de políticas manifestamente eleitoreiras.

Por último, frisa-se que (i) o levantamento da demanda (manifesta e oculta) e (ii) a publicidade dados da rede de municipal ensino infantil, mormente da carência de vagas de creche e de pré-escola, se traduzem em uma ferramenta indispensável para o atendimento do princípio da eficiência do planejamento da ação administrativa, do monitoramento-controle e da publicidade da política pública municipal na seara da educação infantil (artigo 37, CRFB/88); configurando-se, pois, como um indicador objetivo de planejamento e de resultado, baseado em evidência e em dados, para (i) a verificação do efetivo cumprimento progressivo da meta 01, bem como para (ii) o indispensável e contínuo processo de monitoramento e de avaliação do efetividade (resultado prático) obtida com a política educacional infantil, seja pelo controle interno da municipalidade, seja pelo controle externo (Sociedade, Poder Legislativo e Poder Judiciário e Ministério Público).



Isso porque, com o advento da Constituição da República em 1988, o direito de acesso à informação, foi alçado a direito fundamental, previsto em diversos dispositivos.

Segundo o art. 5º, inciso XXXIII da Carta da República:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O disposto nos artigos art. 5º inciso XXXIII, 37º, §3º, inciso II e 216, §2º da CRFB, não obstante serem normas definidoras de direitos fundamentais, portanto com aplicação imediata (art. 5º, §1º da CRFB), foram objeto de regulamentação pela Lei nº 12.527, de 2011 disciplinada por Decreto no âmbito Federal.

O artigo 5º da referida Lei dispõe ser dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

O artigo 8º da legislação supracitada, por sua vez, determina que:

Art. 8. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Resta claro que, em regra, toda a informação em posse das entidades públicas está submetida ao Princípio da publicidade, sendo abarcada pelo dever de transparência, o que impede qualquer ocultação de informações detidas pelo poder público, configurando, pois, indiscutível juridicamente um dever de prestação de informações à população.

No sistema vigente, é possível que o responsável pela criança, interessado em uma vaga em creche ou pré-escola na rede municipal de educação, efetue a inscrição para concorrer em diversas unidades de ensino, podendo ser contemplado em uma delas ou constar em diversas listas de espera ocultas, o que gera incongruências na contagem geral de crianças.

Ademais, torna-se tarefa hercúlea a busca pelo acesso à informação e pela correção dos critérios aplicados pela Municipalidade, tendo em vista que não se tem acesso aos nomes



dos candidatos, datas de inscrição, locais de preferência e eventuais necessidades especiais (pessoa com deficiência, família enquadrada no critério de vulnerabilidade, existência de irmãos, etc.), sendo apenas afixadas listagens dos contemplados nas respectivas unidades de ensino.

Convém ressaltar que nos tempos modernos espera-se a rapidez e precisão na veiculação das informações.

Segundo a mais abalizada Doutrina sobre o tema, "Certo é que no direito brasileiro existe um dever constitucional do estado em assegurar a gestão transparente da informação, para tanto o Estado está obrigado na proteção da informação, garantindo sua disponibilidade à cidadania, ademais de proteger de igual modo a informação sigilosa e a informação pessoal. Por isso mesmo **está obrigado a submeter-se aos preceitos da defesa da transparência pela divulgação, independentemente de solicitações, em domínio eletrônico dedicado de acesso, de informações de interesse coletivo produzido ou custodiadas por ele mesmo**".<sup>6</sup> (grifo nosso)

De outra parte, a ausência de clareza na divulgação da lista de espera por vagas em creches e pré-escolas inviabiliza o tão almejado controle social, sobretudo no que diz respeito ao estudo e diagnóstico da real demanda para essa etapa da educação infantil. Trata-se de dados imprescindíveis para nortear a atuação do gestor na elaboração de políticas públicas e ampliação da oferta.

Conforme ensinamento de **INGO WOLFGANG SARLET** e **CARLOS ALBERTO MOLINARO**<sup>7</sup>:

"De regra, portanto, somente a Constituição poderá impor limites ou justificar restrições ao direito à informação e de modo geral às liberdades comunicativas e informacionais podem ser tidas como constitucionalmente legítimas, especialmente por força de conflitos com outros princípios e direitos fundamentais, como é o caso, entre outros, dos direitos à privacidade e intimidade, a honra e a imagem das pessoas. (...) **Ainda no que diz com o nível textual, a CF/88 incluiu a publicidade no âmbito dos princípios diretivos da Administração Pública (artigo 37, caput), além de, no seu artigo 37, § 3º inciso II, e no artigo 216, §2º, respectivamente, assegurar, de modo direto, o direito à informação detida pelo Poder Público, além de estatuir (artigo 216, §1º, IX) o dever de transparência e compartilhamento das informações em posse da Administração (...)**". (grifo nosso)

<sup>6</sup> Ingo Wolfgang Sarlet e Carlos Alberto Molinaro, artigo "O direito à informação na ordem constitucional brasileira: breves apontamentos". Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal, livraria do Advogado Editora, 2016.

<sup>7</sup> Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal, livraria do Advogado Editora, 2016.



Portanto, indispensável a publicidade dados da rede de municipal ensino infantil, mormente da carência de vagas de creche e de pré-escola, se traduzem em uma ferramenta indispensável para o atendimento do princípio da eficiência do planejamento da ação administrativa, do monitoramento-controle e da publicidade da política pública municipal na seara da educação infantil, para (i) a verificação do efetivo cumprimento progressivo da meta O1 até a data de sua conclusão (ano de 2024), bem como para (ii) o indispensável e contínuo processo de monitoramento e de avaliação do efetividade (resultado prático) obtida com a política educacional infantil, seja pelo controle interno da municipalidade, seja pelo controle externo (Sociedade, Poder Legislativo e Poder Judiciário e Ministério Público).

Em síntese definitiva, pontua-se que no município de Angra dos Reis, em pleno século XXI e na era revolução da informação digital, infelizmente, existem inúmeras *crianças que se afiguram invisíveis* à rede de ensino municipal, as quais se encontram aptas ao ingresso na educação básica infantil (creches e pré-escolas). Porquanto expressivo contingente populacional de crianças na faixa de 0 (zero) a 05 (cinco) não têm acesso à educação infantil, isto é, não estudam - por deficiência na implementação da META O1 do Plano Nacional de Educação por parte do demandado - por não estarem matriculadas e, por consequência, estão fora da rede de ensino municipal, em especial àquelas - *cujos direitos fundamentais já são rotineira e constantemente violados* - residentes nas inúmeras comunidades socioeconomicamente vulneráveis do seu vasto território continental e insular, na zona rural e nas comunidades indígenas, quilombolas e caiçaras.

#### DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

A tutela de urgência, ora pleiteada, fundamenta-se no artigo 12 da Lei Federal nº 7.347/85 c/c artigo 84 da Lei 8.078/90 c/c art. 148, III, 208, III, 212, 213, 224 da Lei 8.069/90, mormente nos requisitos previstos no artigo 300 do CPC/15:

**Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.**

(grifo nosso)

De início, em razão da tensão deveras aparente, ora emergente pelos pedidos liminares a título de tutela urgência antecipada, entre os princípios da efetividade (mormente da instrumentalidade processual), da celeridade e da adequação da prestação jurisdicional (artigo 5º, XXXV e LXXVIII, CRFB/88) - com a finalidade de garantir a eficácia do direito fundamental à educação (art. 208, I e IV, CRFB/88) e de realizar a transformação da realidade social na educação infantil do município de Angra dos Reis - e a dialeticidade processual, em vista dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, CRFB/88), imperioso trazer à colação o magistério de MARINONI, *verbis*:



“(…) **Pensou-se que o processo poderia existir sem qualquer compromisso com o direito material e com a realidade social.** Porém, como não é difícil constatar, houve uma lamentável confusão entre autonomia científica, instrumentalidade do processo e neutralidade do processo em relação ao direito material. Se o direito processual é cientificamente autônomo e o processo possui natureza instrumental, isto está muito longe de significar que ele possa ser neutro em relação ao direito material e à realidade da vida. Aliás, justamente por ser instrumento é que o processo deve estar atento às necessidades dos direitos. (...) **No Estado constitucional, pretender que o processo seja neutro em relação ao direito material é o mesmo que lhe negar qualquer valor. Isso porque ser indiferente ao que ocorre no plano do direito material é ser incapaz de atender às necessidades de proteção ou de tutela reveladas pelos novos direitos e, especialmente, pelos direitos fundamentais. Portanto, outorgar à jurisdição o escopo de tutela dos direitos é imprescindível para dar efetividade aos direitos fundamentais, inclusive ao direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva. (...)”<sup>8</sup>**

(grifo nosso)

Neste contexto ainda, sobre a finalidade primordial da tutela de urgência antecipada, leciona o professor **HUMBERTO THEODORO JUNIOR**

“(…) **As tutelas provisórias têm em comum a meta de combater os riscos de *injustiça* ou de *dano*, derivados da espera, sempre longa, pelo desate final do conflito submetido à solução judicial. Representam provimentos imediatos que, de alguma forma, possam obviar ou minimizar os inconvenientes suportados pela parte que se acha numa situação de vantagem aparentemente tutelada pela ordem jurídica material (*fumus boni iuris*). Sem embargo de dispor de meios de convencimento para evidenciar, de plano, a superioridade de seu posicionamento em torno do objeto litigioso, o demandante, segundo o procedimento comum, teria de se privar de sua usufruição, ou teria de correr o risco de vê-lo perecer, durante o aguardo da finalização do curso normal do processo (*periculum in mora*). Correspondem esses provimentos extraordinários, em primeiro lugar, às tradicionais medidas de *urgência – cautelares* (conservativas) e antecipatórias (satisfativas) –, **todas voltadas para combater o perigo de dano, que possa advir do tempo necessário para cumprimento de todas as etapas do *devido processo legal*.**”<sup>9</sup>**

(grifo nosso)

Destarte, em vista do acervo probatório que instrui a exordial, dos fatos narrados e dos fundamentos jurídicos acima expostos, imperiosa a concessão da tutela provisória de urgência, em razão da presença do ***fumus boni iuris***, configurado, pois, mormente **pela**

<sup>8</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Tutela Provisória. São Paulo: RT, 2017, p.7.

<sup>9</sup> JUNIOR THEODORO, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I. 56. ed. rev., atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2015.



evidência (i) do estudo técnico do PANORMA EDUCAÇÃO ao contatar a deficiência de atendimento de vagas em creche e na pré-escolar; (ii) pelo fato ilícito gravíssimo, perpetrado pelo Município de Angra dos Reis, em virtude do manifesto descumprimento das ações e das estratégias específicas estabelecidas pela Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pelo Plano Nacional de Diretrizes (Lei 13.005/2014), mormente na deficiência na área de planejamento, avaliação e monitoramento e publicidade da política pública educacional infantil; e por fim, (iv) pela violação concreta e frontal de direitos fundamentais relacionados ao acesso e efetivo desfrute da educação básica infantil – vinculados ao núcleo da cidadania e ao princípio constitucionais -, os quais são garantidos de forma universal e gratuita às crianças *independentemente* da renda, origem, raça, sexo e cor, consoante preconizam os artigos 1º, III, 5º, 6º, 206, I, 208, I e IV, 211, caput e §§ 1º, 2º, 4º e 5º.

O *periculum in mora* se expressa pelo *impacto lesivo e sensível ao relevantíssimo interesse social e coletivo*, ora tutelado, (i) de inúmeras crianças, na faixa etária de 0 (zero) a 5 (cinco), as quais são privadas de direito básico à educação e (ii) no incalculável prejuízo ao desenvolvimento mental sadio e intelectual e ao projeto existencial de vida de inúmeros seres infantis residentes no município de Angra dos Reis.

Ressalta-se que (iii) o não cumprimento pleno de seus encargos políticos-jurídico pelo município de Angra dos Reis, isto é, a ausência ou prestação do serviço deficiente, na concretização do direito social à educação infantil, gera danos incalculáveis e irreparáveis às presente e futuras gerações; circunstância ilícita que não pode passar despercebido pelos olhos do Parquet e do Judiciário.

Saliente-se, ainda, (iv) que a situação ilícita narrada vem perdurando há anos, sem que o município requerido tenha posto em prática as medidas adequadas, necessárias e suficientes à regularização do serviço, comportamento, pois, ilegal e inconstitucional que solapa a esperança de futuro e a dignidade e a personalidade de milhares de infantis.

Em resumo, frisa-se que a falta de educação inviabiliza a efetivação dos demais direitos de titularidade da população, propiciando uma manutenção do status quo sem que se observe qualquer perspectiva de progresso.

Em vista disso, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, com fundamento no artigo 148, IV, 208, III, §1º, 209, 212, 213, 224 da Lei 8.069/90, artigo 12 e 21 da Lei n.º 7.347/85 c/c art. 84 da Lei n.º 8.078/90 e artigos 294 e seguintes do Código de Processo Civil, com a finalidade de garantir o resultado útil de assegurar o interesse social e coletivo na promoção do direito fundamental à educação infantil, ora postulado, requer a tutela de urgência antecipada, *liminarmente*, de modo a que o município de Angra dos Reis seja compelido:



### 1. Em relação à creche:

(1.a) **apresentar ao Juízo um plano concreto de ações administrativas destinadas à expansão e redimensionamento da oferta de vagas na educação infantil, considerada sua real e atual necessidade administrativa com indicação da demanda de vagas em creche - presente e futura, onde deverão constar o adequado planejamento da ampliação de vagas com metas e objetivos a serem atingidos, com os respectivos indicadores de avaliação e monitoramento da rede de ensino - por meio diagnóstico e prognóstico, no prazo de 60 (sessenta) dias e por meio de relatório discriminado, a ser demonstrado, pelo requerido, em uma audiência especial e/ou audiência pública, para o atendimento e para o respectivo e adequado e pleno conhecimento do dados da sua rede municipal de ensino, de modo a assegurar a adequada e suficiente previsão e reserva financeira e efetivo dispêndio de recursos públicos nesta área prioritária da educação, de modo a suprir as deficiências de recursos humanos, estruturais, de equipamentos, insumos, logísticos, administrativos, materiais e físicos em suas unidades de ensino, com a finalidade de garantir, por fim, a plena execução e efetividade da meta O1 e demais metas, diretrizes e ações previstas no Plano Nacional e Municipal de Educação, sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;**

(1.b) **após a apresentação do relatório do item 1.a, seja determinada a implementação das ações, no prazo 30 (dias), sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;**

(1.c) **sem prejuízo do relatório do item 1.a, apresentação, no prazo de 60 (sessenta dias), do adequado planejamento orçamentário-financeiro discriminado de modo a demonstrar o cronograma físico e financeiro adequado, necessário e suficiente para a execução das ações necessárias para a ampliação das vagas de educação infantil – etapa de creche, para inclusão e para previsão, em leis orçamentárias anuais e nos planos plurianuais, de modo a contemplar todos os custos financeiros para atendimento integral da META O1 do Plano Nacional de Educação, aí incluídas as ações, programas e projetos necessários para sanar e suprir a carência de vagas em creche na rede municipal de ensino, de modo a garantir a educação às crianças de O (zero) a O3 (três) anos de idade nas creches municipais, sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;**



(1.d) após a apresentação do relatório do item 1.c, seja determinada a implementação das ações, no prazo 30 (trinta dias), sob pena de multa diária e pessoal de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;

(1.e) Comprovar e enviar, no prazo de 30 dias, o planejamento orçamentário-financeiro apontado no item 1.c à Casa Legislativa Municipal para análise, discussão e aprovação;

(1.f) seja determinado ao Município de Angra dos Reis a obrigação de fazer consistente na elaboração e apresentação a este d. juízo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, de plano concreto para efetivação da busca ativa para apuração de demanda oculta na educação infantil (creche), com cronograma das ações a serem realizadas pelas diversas Secretarias envolvidas, Conselho Municipal de Educação e data de apresentação do resultado da busca ativa implementada, indicando o quantitativo e a qualificação de todas as crianças que se encontravam fora da rede de ensino e foram incluídas através da conclusão da estratégia, sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;

(1.g) sem prejuízo do item 1.d, seja determinada a criação e o aparelhamento com recursos materiais e humanos, no prazo máximo de 60 dias, de uma Central de Levantamento de Dados da Educação, com finalidade de realizar consulta pública e busca ativa, devendo o órgão apresentar levantamento da demanda regular da educação, de forma a subsidiar o planejamento da oferta de vagas em creche e a busca ativa de crianças em situação de evasão escolar, devendo tal órgão ser dotado de coordenadores operacionais, supervisores institucionais, agentes comunitários e supervisores institucionais, sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;

(1.h) sejam implementadas as ações dos itens 1.d e 1.e, no prazo 30 (sessenta dias), sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;

(1.i) no prazo compreendido entre de 01 (um) ano até o 03 (três) anos, atender efetiva, administrativa e integralmente a demanda para as vagas em creches públicas municipais de todas as crianças entre 0 (zero) e 03 (três) anos de idade, as quais manifestem interesse, pela via administrativa ou judicial, em unidades escolares próximas às suas residências ou do local de trabalho dos pais ou



**representantes legais**, sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;

(1.j) **divulgue mensalmente no sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Educação**, com link de fácil visibilidade em site oficial na internet, bem como publique em canais de informação (p.ex. rádios locais e jornais), **a atual relação de crianças constantes da lista de espera de vaga em creche de forma detalhada, organizadas por faixa etária, local de residência, unidade escolar de preferência, turno de preferência, existência ou não de prioridade no atendimento e respectiva justificativa (vulnerabilidade social, pessoa com deficiência, etc.)**, sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento.

(1.k) **seja determinado ao município de Angra dos Reis a obrigação de garantir, efetiva e administrativamente, o atendimento integral da demanda de vagas em creches, à luz do planejamento e das ações exigidas previstos no itens 1.a e 1.c, (1.k.a) com a adequada e, a que for necessária, construção e/ou redimensionamento de unidades escolas e/ou locação de espaços, bem como (1.k.b) contratações de profissionais de educação, para suprimento das deficiências de recursos humanos, estruturais, de equipamentos, insumos, logísticos, administrativos, materiais e físicos em suas unidades de ensino**, sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;

(1.l) **para fim de publicidade prevista e plasmada no artigo 94 da Lei 8.078/90 (aplicável a esta demanda, por força de integração normativa do microsistema de tutela coletiva, por artigo 21 da Lei 7347/85 c/c artigo 208, III, §1º, c/c art. 224 da Lei 8.069/90), intimem-se (a) o Conselho Tutela de Angra dos Reis, (b) o Conselho Municipal de Direito das Crianças e do Adolescentes, (c) a Promotoria de Justiça de Infância de Angra dos Reis, (d) a Defensoria Pública, (e) a Câmara Municipal de Angra dos Reis, para conhecimento do ajuizamento desta demanda coletiva e para que se manifestem e participem, caso tenham interesse nesta causa;**

De outra parte, a probabilidade do direito, também conhecido pelo brocardo *fumus boni juris*, está presente e comprovado pela farta documentação angariada nos elementos de prova constante no inquérito civil que a instrui a presente demanda, ainda, **pela evidência (i) do estudo técnico do PANORMA EDUCAÇÃO ao contatar a deficiência de atendimento de vagas em creche e na pré-escolar; (ii) pelo fato ilícito gravíssimo, perpetrado pelo Município de Angra dos Reis, em virtude do manifesto descumprimento das ações e das estratégias específicas**



estabelecidas pela Meta 1, mormente porque não atingiu a universalização do atendimento em pré-escola aos seus municípios, situação ilegal ante as metas dos Planos Nacional e Municipal de Educação, conforme já dito alhures.

Quanto ao *periculum in mora*, também se percebe sua presença face à urgência na realização de condutas que efetivamente garantam a concretização do direito social à educação infantil. Assevere-se que a não prestação do serviço ou sua prestação deficiente geram danos incalculáveis e irreparáveis às presente e futuras gerações, fato que não pode passar despercebido pelos olhos do Parquet e do Judiciário. Como já foi expresso nesta oportunidade, a falta de educação inviabiliza a efetivação dos demais direitos de titularidade da população, propiciando uma manutenção do status quo sem que se observe qualquer perspectiva de progresso.

É neste contexto de total ausência do Estado que as condutas marginais adentram no seio familiar, desvirtuando as relações sociais. Tudo isso acaba por desembocar na insegurança que nos permeia. Saliente-se que a situação vem perdurando há anos, sem que o réu tenha posto em prática as medidas necessárias à regularização do serviço, comportamento inadequado que privando milhares de infantes do necessário desenvolvimento físico, psicológico, intelectual e social, um caso de censurável mora estatal.

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, com fulcro no artigo 148, IV, 208, III, §1º, 209, 212, 213, 224 da Lei 8.069/90, artigo 12 e 21 da Lei n.º 7.347/85 c/c art. 84 da Lei n.º 8.078/90 e artigos 294 e seguintes do Código de Processo Civil, com a finalidade de garantir o resultado útil de assegurar o interesse social e coletivo na promoção do direito fundamental à educação infantil, ora postulado, requer a tutela de urgência antecipada, *liminarmente*, de modo a que o município de Angra dos Reis seja compelido:

## 2. Em relação à pré-escola

(2.a) apresentar ao Juízo um plano concreto de ações administrativas destinadas à expansão e redimensionamento da oferta de vagas na educação infantil (pré-escola), considerada sua real e atual necessidade administrativa com indicação da demanda de vagas em pré-escola - presente e futura, onde deverão constar o adequado planejamento da ampliação de vagas com metas e objetivos a serem atingidos, com os respectivos indicadores de avaliação e de monitoramento da rede de ensino - por meio diagnóstico e prognóstico, no prazo de 60 (sessenta) dias e por meio de relatório discriminado, a ser demonstrado, pelo requerido, em uma audiência especial e/ou audiência pública, para o atendimento e para o respectivo e adequado e pleno conhecimento do dados da sua rede municipal de ensino, de



modo a assegurar a adequada e suficiente previsão e reserva financeira e efetivo dispêndio de recursos públicos nesta área prioritária da educação, **de modo a suprir as deficiências de recursos humanos, estruturais, de equipamentos, insumos, logísticos, administrativos, materiais e físicos em suas unidades de ensino**, com a finalidade de garantir, por fim, a plena execução e efetividade da meta 01 e demais metas, diretrizes e ações previstas no Plano Nacional e Municipal de Educação, sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;

**(2.b) após a apresentação do relatório do item 2.a, seja determinada a implementação das ações, no prazo 30 (trinta dias), sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;**

**(2.c) sem prejuízo do relatório do item 2.a, apresentação, no prazo de 60 (sessenta dias), do adequado planejamento orçamentário-financeiro discriminado de modo a demonstrar o cronograma físico e financeiro da necessário e suficiente para a execução das ações necessárias para a ampliação das vagas de educação infantil - etapa de pré-escola, para inclusão e para previsão, em leis orçamentárias anuais e nos planos plurianuais, de modo a contemplar todos os custos financeiros para atendimento integral da META 01 do Plano Nacional de Educação, aí incluídas as ações, programas e projetos necessários para sanar e suprir a carência de vagas em pré-escola, na rede municipal de ensino, de modo a garantir a educação às crianças de 4 e 5 anos em pré-escola, sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;**

**(2.d) após a apresentação do relatório do item 2.c, seja determinada a implementação das ações, no prazo 30 (trinta dias), sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;**

**(2.e) seja determinado ao Município de Angra dos Reis a obrigação de fazer consistente na elaboração e apresentação a este d. juízo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, de plano concreto para efetivação da busca ativa para apuração de demanda oculta na educação infantil (pré-escola), com cronograma das ações a serem realizadas pelas diversas Secretarias envolvidas e data de apresentação do resultado da busca ativa implementada, indicando o quantitativo e a qualificação de todas as crianças que se encontravam fora da rede de ensino e foram incluídas através da conclusão da estratégia, sob pena de multa diária e pessoal ao**



demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;

(1.f) **Comprovar e enviar, no prazo de 30 dias, o planejamento orçamentário-financeiro apontado no item 2.c à Casa Legislativa Municipal, para análise, discussão e aprovação;**

(2.g) **sem prejuízo do item 2d, seja determinada a criação e o aparelhamento com recursos materiais e humanos, no prazo máximo de 60 dias, de uma Central de Levantamento de Dados da Educação, com finalidade de realizar consulta pública e busca ativa, devendo o órgão apresentar levantamento da demanda regular da educação na pré-escola, de forma a subsidiar o planejamento da oferta de vagas na pré-escola e a busca ativa de crianças em situação de evasão escolar, devendo tal órgão ser dotado de coordenadores operacionais, supervisores institucionais, agentes comunitários e supervisores institucionais, sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;**

(2.h) **após a apresentação do plano concreto dos itens 2.d e 2.e, seja determinada a ações lá prevista, no prazo 30 (sessenta dias), sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;**

(2.i) **em vista do término do prazo para a universalização da pré-escolar no ano de 2016, atender efetiva, administrativa e integralmente, no prazo de 06 (seis) meses, a demanda para as vagas em pré-escolar em unidades de ensino públicas municipais de todas as crianças entre 4 (quatro) e 05 (cinco) anos de idade, as quais manifestem interesse, pela via administrativa ou judicial, em unidades escolares próximas às suas residências ou do local de trabalho dos pais ou representantes legais, sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;**

(2.j) **divulgue mensalmente no sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Educação, com link de fácil visibilidade em site oficial na internet, bem como publique, em canais de informação (p.ex., rádios locais e jornais), a atual relação de crianças constantes da lista de espera de vaga em pré-escola de forma detalhada, organizadas por faixa etária, local de residência, unidade escolar de preferência, turno de preferência, existência ou não de prioridade no atendimento e respectiva justificativa (vulnerabilidade social, pessoa com deficiência, etc.), sob pena de multa**



diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento.

**(2.k) seja determinado ao município de Angra dos Reis a obrigação de garantir, efetiva e administrativamente, o atendimento integral da demanda de vagas na pré-escola, à luz do planejamento e das ações exigidas previstos no itens 2.a e 2.c, (1.k.a) com a adequada e, a que for necessária, construção e/ou redimensionamento de unidades escolas e/ou locação de espaços, bem como (1.k.b) contratações de profissionais de educação, para suprimento das deficiências de recursos humanos, estruturais, de equipamentos, insumos, logísticos, administrativos, materiais e físicos em suas unidades de ensino, sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;**

**(1.l) para fim de publicidade prevista e plasmada no artigo 94 da Lei 8.078/90 (aplicável a esta demanda, por força de integração normativa do microsistema de tutela coletiva, por artigo 21 da Lei 7347/85 c/c artigo 208, III, §1º, c/c art. 224 da Lei 8.069/90), intimem-se (a) o Conselho Tutela de Angra dos Reis, (b) o Conselho Municipal de Direito das Crianças e do Adolescentes, (c) a Promotoria de Justiça de Infância de Angra dos Reis, (d) a Defensoria Pública, (e) a Câmara Municipal de Angra dos Reis, para conhecimento do ajuizamento desta demanda coletiva e para que se manifestem e participem, caso tenham interesse nesta causa;**

### **DOS PEDIDOS**

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO** requer:

(a) seja designada a audiência de conciliação nos termos do artigo 334 do CPC, em razão da existência de interesse conciliatório por parte do autor coletivo;

(b) a citação do Réu para comparecimento à referida audiência, sendo certo que em caso de não haver resolução conciliatória (por acordo judicial entre as partes ou por termo de ajustamento de conduta), fica o Réu citado para apresentação da respectiva contestação no prazo legal, sob pena de suportar os efeitos da revelia, nos termos do art. 319, VII, 334 e 335 do CPC;

(c) para fim de publicidade prevista e plasmada no artigo 94 da Lei 8.078/90 (aplicável a esta demanda, por força de integração normativa do microsistema de tutela coletiva, por artigo 21 da Lei 7347/85 c/c artigo 208, III, §1º, c/c art. 224 da Lei 8.069/90), intimem-se (a) o Conselho Tutela de Angra dos Reis, (b) o



Conselho Municipal de Direito das Crianças e do Adolescentes, (c) a Promotoria de Justiça de Infância de Angra dos Reis, (d) a Defensoria Pública, (e) a Câmara Municipal de Angra dos Reis, para conhecimento do ajuizamento desta demanda coletiva e para que se manifestem e participem, caso tenham interesse nesta causa;

(d) seja julgado procedente o pedido para tornar definitivas as obrigações descritas nos requerimentos de tutela de urgência formulado acima, sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento de cada item;

(e) seja o município de Angra dos Reis condenado na obrigação de apresentar e implemente um plano de ações administrativas concretas ao Juízo, em 60 (sessenta) dias, por meio de relatório discriminado, a ser demonstrado, pelo requerido, em uma audiência especial, contendo a avaliação, o planejamento e o monitoramento da rede de ensino e de sua real e atual necessidade administrativa - por meio diagnóstico e prognóstico – para análise acerca da expansão e redimensionamento da demanda (presente e futura) de vagas em creche e na pré-escola, na órbita da educação municipal infantil, para o atendimento e para o respectivo e adequado e pleno conhecimento do dados da sua rede municipal de ensino, de modo a assegurar a adequada e suficiente previsão e reserva financeira e efetivo dispêndio de recursos públicos nesta área prioritária da educação, com a finalidade de garantir, por fim, a plena execução e efetividade da meta 01 e demais metas, diretrizes e ações previstas no Plano Nacional e Municipal de Educação, sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;

(f) seja o município de Angra dos Reis condenado, no prazo de 06 (seis) meses, a obrigação de fazer consistente no atendimento de toda demanda para as vagas em creches em unidades de ensino públicas municipais de todas as crianças entre 0 (zero) e 03 (três) anos de idade, sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;

(g) seja o município de Angra dos Reis condenado, no prazo de 06 (seis) meses, a obrigação de fazer consistente no atendimento de toda demanda para as vagas em pré-escolar em unidades de ensino públicas municipais de todas as crianças entre 4 (quatro) e 05 (cinco) anos de idade, sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;



(h) seja o município de Angra dos Reis condenado a criar e o aparelhar com recursos materiais e humanos, uma Central de Levantamento de Dados da Educação, com finalidade de realizar consulta pública e busca ativa, devendo o órgão apresentar levantamento da demanda regular da educação, de forma a subsidiar a avaliação, monitoramento e planejamento, inclusive, financeiro de custeio, da oferta de vagas e a busca ativa (creche e pré-escola) de crianças em situação de evasão escolar, devendo tal órgão ser dotado de coordenadores operacionais, supervisores institucionais, agentes comunitários e supervisores institucionais, sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;

(i) seja o Município de Angra dos Reis condenado à obrigação de fazer consistente na operacionalização do mecanismo de busca ativa para apuração de demanda oculta na educação infantil (pré-escolar e creche), sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;

(j) seja o município de Angra do Reis condenado a divulgar, bimestralmente, no sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Educação, *com link de fácil visibilidade em site oficial na internet*, bem como publique, bimestralmente, em canais de informação (v.g. rádios e jornais locais), a atual relação de crianças constantes da lista de espera de vaga em creches e na pré-escola pública municipal de forma detalhada, organizadas por faixa etária, local de residência, unidade escolar de preferência, turno de preferência, existência ou não de prioridade no atendimento e respectiva justificativa (vulnerabilidade social, pessoa com deficiência, etc.), sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;

(k) seja o município de Angra dos Reis condenado a obrigação de fazer o levantamento de dados públicos para o efetivo avaliação, monitoramento das metas e objetivos previstos no planejamento da política educacional municipal, mormente no âmbito administrativo-financeiro, para inclusão e para previsão, em leis orçamentárias anuais e nos planos plurianuais, dos custos financeiros para atendimento integral da META 01 do Plano Nacional de Educação, bem como para efetivo custeio de recursos para sanar e suprir a carência de vagas em creche e para a universalidade da demanda na pré-escolar, na rede municipal de ensino, de modo a garantir a educação às crianças de 0 (zero) a 05 (três) anos de idade sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;



(l) seja o município de Angra dos Reis condenado à obrigação de fazer consistente na edição de decreto(s) ou ato(s) normativos-administrativo disciplinando a necessidade de disponibilização de listas online contendo demanda em creche e pré-escola, com as informações mencionadas nos pedidos liminares acima, bem como dos levantamentos de dados de planejamento e, por fim, dos mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por vagas em creches e na pré-escola, sob pena de multa diária e pessoal ao demandado e pessoal ao gestor da entidade pública no valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo descumprimento;

(m) seja condenado o município de Angra dos Res ao ônus de sucumbência, fixados em 20% (vinte por cento) do valor da causa, os quais deverão ser revertidos para o Fundo Especial do Ministério Público/Centro de Estudos Jurídicos do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nos termos da Lei Estadual nº 2.819/97, regulamentada pela Resolução GPGJ nº 801/98;

(n) seja a verba sucumbencial destinada ao FUNDEB e comprovadamente aplicada em prol de ações referentes à educação.

#### **DAS PROVAS**

**Protesta por todas as provas admitidas em direito, especialmente, as provas documentais, testemunhal, além de pericial e outras que se mostrarem necessárias no curso do processo.**

#### **DO VALOR DA CAUSA**

Em se tratando de valor inestimável, em face à natureza do bem juridicamente tutelado, atribui-se à ação o valor<sup>10</sup> de R\$ 195.314.563,00 (cento e noventa e cinco e trezentos e quatorze mil e setecentos e oitenta e sete reais), para fins processuais.

Rio de Janeiro, 21 de agosto de 2020.

<sup>10</sup> De acordo RREO de 2020 (TCE/RJ), esse valor fora fixado a partir do cálculo total de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino pelo município de Angra dos Reis.  
Página 49 de 50



**Marcello Marcusso Barros**  
PROMOTOR DE JUSTIÇA – GAEDUC

**Renata Vieira Carbonel Cyrne**  
Promotora de Justiça - GAEDUC

**Renato Luiz da Silva Moreira**  
Promotor de Justiça - GAEDUC

**Michelle Bruno Ribeiro**  
Promotora de Justiça - GAEDUC

**Patrícia Cesário de Faria Alvim**  
Promotora de Justiça - GAEDUC

**Leonardo Zulato Barbosa**  
Promotor de Justiça – GAEDUC

**Philippe Mello Figueiredo**  
Promotor de Justiça - GAEDUC

**Patrícia Brito e Souza**  
Promotora de Justiça – GAEDUC