

Ref.: MPRJ nº 2017.00611023

Ementa: Município Teresópolis. Orçamento Público. Planejamento. Transparência. Controle Social. Diplomas legais orçamentários. Aplicação do art. 10 da Lei nº 13.005/2014. Discriminação e correlação das rubricas orçamentárias com as metas previstas nos Planos Nacionais e Municipais de Educação. Fixação de Metas físicas para aferir cumprimento do Plano Municipal de Educação. Recomendação.

RECOMENDAÇÃO N° 12/2019

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, através do Promotor de Justiça que abaixo subscreve, com fulcro no art. 27, parágrafo único, IV, da Lei n.º 8.625/93 e no art. 34, IX, da Lei Complementar n.º 106/03.

CONSIDERANDO que a garantia do direito humano à educação, encartado no rol dos direitos fundamentais de natureza social (art. 6º, Constituição Federal), representa condição inafastável para a concretização dos fundamentos e dos objetivos da República Federativa

do Brasil, nos termos definidos nos art. 1º e art. 3º, da Constituição Federal, sobretudo da dignidade da pessoa humana e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, baseada no desenvolvimento nacional e na promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

CONSIDERANDO que, segundo as disposições do art. 205, da Constituição Federal, a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser 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;

CONSIDERANDO que, conforme determina o art. 206, da Constituição Federal, são princípios que devem orientar a ação administrativa dos entes federados no sentido da concretização do direito à educação, dentre outros, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a garantia do padrão de qualidade;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 208, incisos IV e I, da Constituição Federal, o dever do Estado com a educação será efetivado mediante, sobretudo, a garantia de oferta de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade, e de 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;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 211 c/c art. 24, IX, §1º, da Constituição Federal, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão organizar seus respectivos sistemas de ensino com base em regime de colaboração no âmbito do qual compete a União legislar sobre normas gerais e exercer função redistributiva e supletiva, visando à garantia da equalização de oportunidades educacionais e do padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, realizada, sobretudo, por meio dos serviços suplementares indicados no art. 208, inciso VII, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que para assegurar o financiamento do direito à educação a Constituição Federal e a Lei estabelecem vinculações constitucionais e legais de recursos públicos, conforme disposições do art. 212, caput, e §5º, da CF (mínimo constitucional e salário educação), art. 60, do ADCT, art. 3º, da Lei Federal nº 11.494/2007 (FUNDEB) e art. 2º, incisos II e III, da Lei 12.858/2013 (Royalties);

CONSIDERANDO que, para a concretização do direito à educação, em especial das obrigações de fazer inseridas nas disposições dos art. 206, 208, 212 e 214, todos da Constituição Federal, e execução das Metas fixadas pelos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação, resta imprescindível garantir que os recursos de

que se trata sejam efetiva e regularmente destinados a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE);

CONSIDERANDO que a garantia da máxima eficácia do direito fundamental à educação, mediante a sustentabilidade das políticas públicas planejadas pelo ente municipal da federação, dependem do estrito cumprimento da norma que determina o devido e imediato repasse de verbas de vinculação constitucional às contas específicas da educação para financiamento das ações e serviços públicos relacionados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE);

CONSIDERANDO que o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei Federal nº 13.005/2014, instituiu obrigações e metas de implementação progressiva, a serem cumpridas pelos entes da federação, nos percentuais e prazos ali fixados, com objetivo de dar integral cumprimento ao disposto no artigo 214 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que uma das obrigações previstas no PNE refere-se à obrigatoriedade dos Municípios de elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, no prazo de 01 (um) ano contado da publicação da Lei ocorrida em 25 de julho de 2014, conforme previsto em seu artigo 8º;

CONSIDERANDO que foi oportunizado ao Município a possibilidade de fixar de metas intermediárias para fins de aferir a evolução progressiva do cumprimento do Plano estabelecido;

CONSIDERANDO que o Município deixou de fixar metas físicas para o cumprimento do Plano Municipal de Educação, bem como, em sua grande parte, apenas repetiu os termos do Plano Nacional sem adequações à realidade local;

CONSIDERANDO a importância do plano municipal para orientar as políticas públicas locais destinadas a garantir uma educação de qualidade, calcado em um diagnóstico com base na realidade do seu sistema de ensino e definindo metas próprias a serem alcançadas;

CONSIDERANDO que, em consulta ao portal do Ministério da Educação, onde é possível o acompanhamento das metas do PNE para cada município brasileiro (<http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>), este Grupo de Atuação constatou que o Município de Teresópolis não vem apresentando resultados expressivos para o atendimento de todas as metas, como se pode ver no Anexo I.

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua

vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso,

CONSIDERANDO que o art. 9º, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, assegura que as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente não serão objeto de limitação de empenhos e de programação financeira;

CONSIDERANDO as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) sobre os deveres de plena transparência da gestão e da prestação de contas, em consonância com o disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO o teor dos artigos 48 e seguintes da referida Lei Complementar nº 101/2001, que preveem os instrumentos de transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal;

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

CONSIDERANDO que as leis orçamentárias do Município de Teresópolis não refletem as metas dos Planos de Educação, que definem as obrigações de fazer mínimas do ente público, violando o já mencionado artigo 10 da Lei Federal nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação);

CONSIDERANDO que o PPA apresenta as diretrizes para o período de 4 (quatro) anos de governo e que a denominada Lei Orçamentária Anual (LOA) não poderá conflitar com o mesmo, sob pena de repercussão negativa na execução das políticas públicas de educação;

CONSIDERANDO que qualquer medida que venha a reduzir recursos financeiros destinados à Educação, bem como, que inviabilize a plena execução do Plano Nacional ou Municipal de Educação configura violação ao princípio constitucional da vedação ao retrocesso;

CONSIDERANDO que a Lei Federal nº 101/2000, no seu artigo 48, estabelece que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, e portanto devem traduzir a veracidade das informações, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público os seguintes:

- a) os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias;
- b) as prestações de contas e o respectivo parecer prévio;

c) o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

CONSIDERANDO que medidas de transparência somente ocorrem quando assegurada à participação popular no que tange ao controle do cumprimento das metas previstas pela municipalidade para a área de Educação;

CONSIDERANDO a necessidade de se acompanhar a execução das políticas públicas educacionais estabelecidas e a adequada destinação dos recursos públicos, bem como a existência e a efetividade dos órgãos de controle social previstos em lei e a devida participação da comunidade nos destinos das escolas;

CONSIDERANDO que a garantia de um serviço público de educação de qualidade deve ter preferência nas ações do poder público, devendo o direito à educação ser, ainda, prioridade nos trabalhos desenvolvidos pelo Ministério Público;

CONSIDERANDO o princípio da especificação e da discriminação orçamentárias, que permitem o controle do orçamento e a sua adequação às políticas prioritárias;

CONSIDERANDO que o controle social consiste na participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no

monitoramento e no controle da Administração Pública, como complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos, contribuindo para favorecer a boa e correta aplicação dos recursos e como mecanismo de prevenção da corrupção;

CONSIDERANDO que o acesso aos documentos públicos é um direito fundamental do cidadão, e dever do Poder Público informar (art. 5º, inciso XXXIII, CF/88), visando instrumentalizar o exercício da cidadania e fortalecer as instituições do Estado Democrático de Direito;

CONSIDERANDO que o descumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, do artigo 60 do ADCT, da Lei nº 9.394/1996, da Lei nº 11.494/2007 e da Lei nº 13.005/2014 pode ensejar a responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa, a rejeição das contas anuais de governo e a intervenção de que tratam o artigo 34, VII, "e", o artigo 35, III e o artigo 36, III, da Constituição Federal, além de dar causa à suspensão das transferências voluntárias, na forma da alínea "b", inciso IV, §1º, artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF;

CONSIDERANDO que o artigo 1º, inciso XIV do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, tipifica como crime de responsabilidade dos prefeitos a conduta de "negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem

dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente”, cujo processamento é de competência do Poder Judiciário;

CONSIDERANDO que o artigo 4º, inciso VII do Decreto-Lei nº 201/1967 reputa ser infração político-administrativa dos prefeitos sujeita ao julgamento pela Câmara dos Vereadores a conduta de “praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática”;

CONSIDERANDO que o não atendimento à recomendação formal do Ministério Público implicará na caracterização do dolo imprescindível a configuração dos ilícitos previstos tanto no art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, quanto no art. 1º, inciso XIII, do Decreto-Lei 201/1967, uma vez que o ato representa a cientificação expressa e formal do agente público quanto ao seu atuar ilícito e às consequências que dele podem advir;

CONSIDERANDO que o Ministério Público é legitimado a movimentar o Poder Judiciário com vistas à obtenção dos provimentos judiciais necessários à tutela dos valores, interesses e direitos de natureza metaindividual indicados nas disposições do art. 127 e art. 129, incisos II e III, da CF;

CONSIDERANDO, ainda, que são princípios norteadores da Administração Pública e de seus respectivos gestores a legalidade, a

moralidade e a eficiência, conforme elencado no art. 37, caput, da CR/88, **RESOLVE:**

RECOMENDAR aos Exmo. Prefeito do Município de Teresópolis, Sr. Vinicius Cardoso Claussen da Silva, ao Sr. Secretário de Fazenda do Município de Teresópolis, Sr. Fabiano Claussen Latini e a Sra. Secretária de Educação do Município de Teresópolis, Sra. Rosana da Rocha Mendes, para que adotem as medidas necessárias no sentido de:

I – Promover junto ao Plano Plurianual (vigente e futuros) a sua adequação de compatibilidade e efetiva correlação com cada uma das metas dos Planos Nacional e Municipal de Educação no que se refere às diretrizes, objetivos e metas daquele, na forma do art. 165,§4º da CF/88, de modo que, para cada uma das Metas dos Planos de Educação sejam previstos os programas, ações e atividades definidas para alcançar o resultado pretendido e suas respectivas metas físicas (em unidades) e financeiras (em valores), ano a ano;

II – Identificar nas ações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual (LDO e LOA), em cada um dos programas/elementos de despesa da Função Educação (Função 12 e suas subfunções), a devida correlação com cada uma das Metas previstas nos Plano Municipal e Nacional de Educação, de modo que, para cada uma das Metas dos Planos de Educação sejam previstas as despesas definidas para alcançar o resultado pretendido e suas respectivas metas

físicas (em unidades) e financeiras (em valores) de modo a dar cumprimento ao disposto no artigo 10 do Plano Nacional de Educação;

III – Definir no Plano Plurianual do Município como **metas globais de resultado** para cada um dos programas, atividades e ações descritas no PPA aquelas **previstas nos Planos de Educação**;

IV – Definir, para cada ano do Plano Plurianual, as **metas parciais de resultado** a serem atingidas pela Municipalidade, assim compreendidas aquelas destinadas à dar cumprimento às metas definidas pelos **Planos de Educação como metas de cumprimento progressivo no tempo**, respeitados os prazos máximos e os percentuais mínimos definidos pelo PNE para o cumprimento de cada meta, e a sua **relação direta com os indicadores nacionais de cumprimento do PNE**;

V – Prever nas leis orçamentárias, **para as metas já vencidas do PNE**, orçamento destinado ao seu cumprimento no próximo ano (2020, promovendo a adequação do PPA 2018-2021 na forma do art. 165, §4º da Constituição Federal, de forma a indicar os seguintes elementos: i) Programa; ii) Meta do PNE/PME a que o programa/atividade visa cumprir; iii) Indicadores da Meta¹ do PNE; iv) Atividades/ações relacionadas ao programa; v) Indicadores de Resultado (metas físicas de cumprimento por ano); vi) Metas financeiras, conforme quadro meramente exemplificativo abaixo:

¹ As metas parciais devem se relacionar com os indicadores legais apontados no Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, 2018

Programa: Ampliação de ensino fundamental em XX vagas

Meta: Atendimento à Meta 2 do PNE

Indicadores legais da Meta 2:

2-A) Percentual de crianças de 6 a 14 anos matriculadas ou que já concluiu o ensino fundamental;

2-B) Percentual de jovens de 16 anos que concluíram o ensino fundamental

Atividades: Obras de ampliação das unidades escolares

Atividades: Construção de unidades escolares

Indicadores de resultado (Metas físicas/ano)

Percentual de crianças de 6 a 14 anos matriculadas ou que já concluiu o ensino fundamental

Meta 2018: 98,4%

Meta 2019: 99%

Meta 2020: 100%

Meta 2021: 100%

Percentual de jovens de 16 anos que concluíram o ensino fundamental:

Meta 2018: 66%

Meta 2019: 80%

Meta 2020: 95%

Meta 2021: 100%

VI – Prever na Lei de Diretrizes Orçamentárias que a Reserva de Contingência (Art. 5º, inciso III da Lei Complementar nº 101/00 c/c art. 91 do Dec-Lei nº 200/67) será utilizada com prioridade

absoluta nos Programas/Atividades/ Ações voltados para Pasta da Educação que exigirem abertura de créditos suplementares e especiais, nas hipóteses previstas na legislação vigente.

VII – A previsão mencionada no item I do Título Eixo – LDO deverá constar em todos diplomas orçamentários que forem editadas após a data de recebimento da presente Recomendação.

VIII – Configurando qualquer uma das hipóteses previstas no art. 9º da Lei Complementar nº 101/00 o ente federativo se **compromete a não efetuar nenhuma medida de limitação orçamentária (limitação de empenho e movimentação financeira)** atinente aos Programas/Atividade/Ações voltados para Educação enquanto não adotar, preliminarmente, as seguintes medidas restritivas ou de supressão:

a) despesas em subfunções relativas ao ensino médio e ao ensino superior, vez que, segundo a LDB, é 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;

b) Realizar despesas com publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos

públicos municipais, ou das entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida judicialmente, bem como ressalvada a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado;

c) Custear parcial ou integralmente festividades e contratação de shows artísticos (a exemplo do Carnaval), ainda que, por meio de renúncia de receitas ou quaisquer outras formas de fomento;

d) Assumir despesa com novos serviços e obras, sem que estejam assegurados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço já em andamento e com cronograma prefixado, ressalvados os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

e) Conceder, majorar ou renovar renúncias de receitas sem lastro na correspondente e indispensável medida compensatória, sobretudo as que são concedidas por prazo indeterminado, diante do seu impacto fiscal desarrazoado em face das premissas contidas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

f) Reconhecer espontaneamente prescrição da dívida ativa, sem que se tenha buscado esgotar todas as formas

lícitas de executá-la, como, por exemplo, o protesto extrajudicial, sob pena de dano ao erário, na forma do artigo 10, X da Lei 8.429/1992;

g) Assumir qualquer responsabilidade de custeio de despesas de competência de outros entes, em rota de lesão não só ao próprio artigo 62 da LRF, mas também aos deveres de cooperação técnico financeira que a União e os Estados têm para com os Municípios (artigo 30, incisos VI e VII da Constituição Federal);

h) Majorar despesa de pessoal com o provimento de cargos, empregos ou funções ou quaisquer espécies de contratação por meio de interposta pessoa jurídica (com ou sem finalidade lucrativa), enquanto não se promover a leitura integrada dos artigos 41, §1º, III e 169 da Constituição de 1988, com o artigo 94, incisos IX e X e do artigo 95 do Dec-lei nº 200/1967, no intuito de se fixar a quantidade de servidores e sua produtividade mínima esperada, de acordo com as reais necessidades de funcionamento de cada órgão, para, na sequência, eliminar ou reabsorver o pessoal ocioso, “mediante aproveitamento dos servidores excedentes, ou reaproveitamento aos desajustados em funções compatíveis com as suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, impedindo-se novas admissões, enquanto houver servidores disponíveis para a função”;

i) Realizar pagamento a agentes públicos de quaisquer espécies de auxílio, reembolso ou ressarcimento em decorrência da realização de gastos pessoais ou de familiares com a aquisição de serviços na rede privada de ensino.

IX – Na hipótese das medidas elencadas no item VIII, alíneas a/i, não serem suficientes para superação do quadro previsto no art. 9º da Lei Complementar 101/00, o ente federativo se compromete a limitar, no máximo, até o percentual autorizado pelo Poder Legislativo para abertura de créditos suplantares e especiais dos valores destinados ao orçamento da Educação

Rio de Janeiro, 17 de setembro de 2019.


Renata Vieira Carbonel Cyrne
Promotora de Justiça
Coordenação GAEDUC


Renato Luiz da Silva Moreira
Promotor de Justiça
Assistente – GAEDUC

EM BRANCO