

LUGAR DE CRIANÇA É NO ORÇAMENTO PÚBLICO



Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.
Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da UFMG. Diretora-tesoureira da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON).
Editora-chefe da Revista *Controle em Foco*, do MPC-MG.

A frase que intitula o presente artigo é sempre mencionada pelo conselheiro Cezar Miola, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul,¹ com o intuito de chamar a atenção para o controle e a fiscalização da política pública de educação pelos tribunais de contas, muito além do controle formal-matemático tradicionalmente exercido por essas cortes.

A Constituição da República de 1988, desde a origem, prevê a educação como um direito fundamental dos cidadãos e dever do Estado e da família. Com as alterações promovidas por emendas constitucionais ao longo dos anos, percebe-se um contínuo processo de aquisição evolutiva na tutela estatal do direito fundamental à educação. A educação básica (dos 4 aos 17 anos de idade), que inclui a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, é obrigatória e gratuita, devendo ter sido implementada progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação (PNE), com apoio técnico e financeiro da União. Ou seja, todas as crianças com idade entre 4 e 17 anos, sem prejuízo dos que não tiveram acesso à escola na idade adequada, têm o direito à educação gratuita assegurado na Constituição da República.

No âmbito normativo, portanto, o direito à educação está plenamente assegurado. Contudo, no plano da realidade, há muito o que se avançar quando o assunto é educação em nosso país, tanto em acesso e universalização quanto em qualidade de aprendizagem.

Neste breve artigo, pretende-se lançar luzes sobre a universalização da educação infantil e a possibilidade de controle pelos tribunais de contas no bojo dos processos de prestação de contas de governo do chefe do Executivo.

O art. 208, inciso IV, da Constituição da República, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006, enuncia que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade. Significa dizer que a Constituição garante a toda criança brasileira o direito público subjetivo à educação infantil.

Por sua vez, o art. 208, inciso I, da CR/88, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009, tornou a educação básica obrigatória a partir dos 4 anos de idade, ou seja, a partir da pré-escola: “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”.

¹ A título de exemplo, veja-se: <https://tcero.tc.br/2017/03/21/desafios-na-area-educacional-sao-enfocados-pelo-vice-presidente-do-irb-durante-o-seminario-abrindo-as-contas/>. Acesso em: 14 de março de 2023.

A Emenda Constitucional nº 59 remonta ao ano de 2009, mas inseriu uma obrigação constitucional de fazer com prazo de cumprimento progressivo, isto é, a universalização do acesso de todas as crianças de 4 e 5 anos na pré-escola deveria ser implementada até 2016. De acordo com o seu art. 6º, “O disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União”.

Percebe-se na Constituição da República, com as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 53/2006 e 59/2009, na parte destinada à educação, um contínuo processo de aquisição evolutiva, especialmente na educação infantil, agora incorporada à educação básica.

Foi nesse contexto normativo-constitucional que o Plano Nacional de Educação² previu, em sua meta 1, a necessidade de “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 evolução da percepção da educação infantil de mero assistencialismo para direito subjetivo está em sintonia com os estudos científicos que comprovam os inúmeros benefícios da educação infantil e vêm atestando a importância da educação das crianças tanto para os processos de escolarização – pois as crianças que recebem mais estímulos cognitivos até os 4 anos de vida possuem melhores condições de aprendizado nas etapas seguintes – como para o processo de formação dos indivíduos numa perspectiva mais global. James Heckman, economista ganhador do Prêmio Nobel, destaca-se pelos estudos que avaliam a eficácia de programas sociais voltados para a primeira infância. Segundo ele, países que não investem na primeira infância apresentam índices de criminalidade mais elevados, maiores taxas de gravidez na adolescência e de evasão do ensino médio, até níveis menores de produtividade no mercado de trabalho. O economista fez as contas e descobriu que “cada dólar gasto com uma criança pequena trará um retorno anual de mais 14 centavos durante toda a sua vida. É um dos melhores investimentos que se podem fazer – melhor, mais eficiente e seguro do que apostar no mercado de ações americano”³.

Não obstante o arcabouço normativo e a comprovação científica dos benefícios da educação infantil para o desenvolvimento humano, um estudo realizado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) apurou que 1.494 municípios destinaram recursos aos níveis médio ou superior entre 2019 e 2020, apesar de não terem assegurado a meta 1 do Plano Nacional de Educação. Significa dizer que 27% dos municípios brasileiros (localizados em 25 unidades da federação) não cumpriram (parcial ou integralmente) a meta 1 do PNE nos anos de 2019 e 2020 e, mesmo assim, aplicaram recursos em níveis de ensino não prioritários.

Analisando os preocupantes dados, o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC) afirmou em ofício direcionado a todos os órgãos ministeriais do país: “Na prática, o desrespeito ao art. 211, § 2º, da CF/1988 e ao art. 11, inciso V, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional evidencia que não é por falta de recursos que percentual ainda significativo de Municípios estava em rota de descumprimento da meta 1a do PNE no período analisado”, mas, sim, segundo o documento, a falta de planejamento e deliberado desrespeito à necessidade de alocação prioritária exigida tanto pela Constituição quanto pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB).

2 O Plano Nacional de Educação (Lei federal nº 13.005/2014), de duração decenal, estabelece dez diretrizes, vinte metas e, para cada uma delas, estabelece estratégias para o alcance da meta específica, com a tônica própria do plano, o regime de colaboração entre os entes federativos para alcance dos resultados.

3 WEINBERG, Monica. James Heckman e a importância da educação infantil. *Revista Veja*, edição n. 2549, 22 set. 2017. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/revista-veja/james-heckman-nobel-desafios-primeira-infancia/>. Acesso em: 18 de março de 2023.

Passados mais de seis anos do prazo final fixado pela Constituição, não se pode mais tolerar que entes municipais, responsáveis pela educação básica infantil por força do art. 211, § 2º da CR/88, continuem descumprindo um direito fundamental básico das crianças na primeira infância, em franco desrespeito ao art. 208, inciso I, da CR/88 c/c art. 6º da EC nº 59/2009, normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata.

Os dispositivos constitucionais mencionados representam fator de limitação da discricionariedade política-administrativa dos entes municipais. Significa dizer que a oferta de educação pública, especialmente a educação infantil, não se submete a juízo simples de conveniência e mera oportunidade, sob pena de comprometimento de maneira irreversível da eficácia desse direito fundamental.

É evidente, pois, a absoluta prioridade estabelecida no texto constitucional à política pública de educação, de modo que o planejamento orçamentário deve assegurar o cumprimento do direito por meio de dotações específicas.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.008.166, reafirmou sua jurisprudência e fixou a seguinte tese no Tema 548 da Repercussão Geral:

1. A educação básica em todas as suas fases – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. 2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. 3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.

Como a educação se insere no rol dos direitos sociais previstos na Constituição da República, denominados direitos de segunda geração ou dimensão, reclama uma prestação positiva por parte do poder público para garantir a sua fruição pelos cidadãos, isto é, uma política pública robusta de financiamento para assegurar a efetividade. Nesse sentido, o art. 10 do PNE traz os instrumentos orçamentários para a materialização do direito à educação: “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”.

Os tribunais de contas são órgãos com vocação constitucional para controle dos orçamentos, nos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70, CR/88). Além disso, há expressa previsão legal no sentido de competir aos tribunais de contas a fiscalização e o controle dos recursos vinculados da educação (art. 30 da Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundeb).

No exercício de suas competências constitucionais e legais, muitas cortes de contas do país vêm envidando esforços para a indução dos entes municipais na melhoria da política pública educacional, mormente no cumprimento do Plano Nacional de Educação e suas metas.

Inicialmente, inspirado nas recomendações de fiscalização elaboradas por grupo de trabalho criado pela Atricon e Instituto Rui Barbosa (IRB), por meio da Portaria Conjunta nº 01/2016⁴, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais lançou, no primeiro semestre do ano de 2017, o projeto “Na Ponta

4 Grupo de trabalho criado com o objetivo de propor medidas para implementação das diretrizes traçadas na Resolução Atricon nº 3/2015 e avaliar a qualidade do gasto e a execução dos planos de educação em todo o país. De acordo com o relatório final apresentado pelo Grupo de Trabalho Atricon/IRB, “para garantir maior efetividade às decisões dos Tribunais de Contas, com a possibilidade de impor multa pelo não atendimento às suas determinações quanto ao tema da educação, torna-se imprescindível incluir o não atingimento às Metas do PNE como ocorrência passível de ensejar a emissão de juízo pela desaprovção das contas”.

do Lápis”, amplamente divulgado em todo o estado, reunindo diversas ações fiscalizatórias sobre os recursos públicos empregados na educação, especialmente aqueles empregados na execução dos planos municipais/estadual de educação.

Muito além do controle contábil-matemático, a Corte de Contas pretendia, com o projeto de fiscalização “Na Ponta do Lápis”, fiscalizar a qualidade do gasto na educação, por meio de diversas ações, como recomendações, orientações, levantamento de dados, auditorias de conformidade, auditorias operacionais, encontros técnicos em cidades do interior, prioridade nos processos que envolvam a temática, etc. Em outras palavras, buscar qualificar o gasto educacional.

A partir da Ordem de Serviço Conjunta nº 01/2018, que estabeleceu o escopo das prestações de contas de governo do exercício de 2017 (entre eles, o cumprimento do percentual mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino previsto no *caput* do art. 212 da CR/88), a Corte de Contas mineira passou a acompanhar de perto o cumprimento das metas 1 e 18 do PNE e expedir recomendações aos municípios nesse sentido. Desde então, a mesma sistemática vem sendo adotada na emissão de parecer prévio das contas de governo, ano após ano. Em muitos casos, contudo, o Tribunal de Contas acompanha o “descumprimento” das metas, uma vez que as recomendações são ignoradas pelos gestores porque desprovidas de força coercitiva.

Por essa razão, é preciso que o controle externo avance em sua atuação para passar a considerar o cumprimento da meta 1-A do PNE como fator determinante para emissão de parecer prévio pela aprovação das contas de governo, dado, repita-se, o decurso de mais de seis anos para cumprimento de uma obrigação absolutamente prioritária no contexto da sociedade brasileira.

Por isso, defende-se que o dever de gasto mínimo em educação não se resume a aplicar formalmente os percentuais da receita de impostos e transferências previstos no *caput* do art. 212 da CR/88, devendo-se, na forma do § 3º do citado dispositivo constitucional, igualmente assegurar a prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, à garantia do padrão de qualidade e à equidade, nos termos do Plano Nacional de Educação, previsto no art. 214 da Constituição.

Sobre o tema, é preciso destacar que o art. 70 do texto constitucional estabeleceu parâmetros de controle para o exercício da atividade de controle externo, quais sejam, legalidade, legitimidade e economicidade.⁵ Ora, como considerar legítimo um gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino se ele não atendeu a parte substantiva do comando constitucional, que obriga os entes municipais a universalizar a educação infantil, prioridade de qualquer sociedade que se pretenda desenvolvida ou em desenvolvimento?

Neste ponto, Ricardo Schneider Rodrigues⁶ destaca que tanto a doutrina nacional como internacional assinalam a importância da observação desses parâmetros de controle na apreciação das contas de governo e de gestão, especialmente a legitimidade e economicidade dos gastos.

5 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

6 RODRIGUES, Ricardo Schneider. *Os tribunais de contas e o mínimo em educação fundamentos para uma atuação forte*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 322-325, 330.

Obviamente que, constatando o órgão técnico o descumprimento da meta 1-A, e este fazendo parte do escopo de análise das prestações de contas anuais, o gestor deverá ser citado para apresentar suas justificativas, que devem ser controladas também pelo crivo da legitimidade e economicidade pelo tribunal de contas. Mais uma vez, o mencionado autor faz importantes reflexões:⁷

De forma concreta, é possível desenvolver alguns exemplos relacionados ao mínimo existencial em educação, para demonstrar as possibilidades de um juízo de legitimidade e de economicidade pelos Tribunais de Contas em relação à competência de julgamento.

Há parâmetros objetivos estipulados no Plano Nacional de Educação, relacionados ao acesso à *educação básica*, que, como visto, integram o mínimo existencial em educação. A Meta 1 estabelece que, até 2016, deveria estar universalizado o acesso à educação infantil na pré-escola para crianças de quatro a cinco anos. Dados apresentados no início deste trabalho apontam para o não cumprimento dessa meta em diversos Municípios brasileiros. O PNE, por sua vez, estabelece o dever de consignar, nas normas orçamentárias (PPA, LDO e LOA) dos respectivos entes da federação, dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE, viabilizando sua *plena* execução (art. 10, PNE). A Constituição estabelece competir aos Municípios a atuação prioritária na educação infantil e no ensino fundamental (art. 211, §3º, CR)

Neste cenário, após ouvir o gestor, sendo-lhe facultada a possibilidade de justificar eventual *descumprimento* da referida meta, ou até a *regressão* dos indicadores de acesso na referida etapa de ensino na respectiva localidade, e levando em consideração seus argumentos, não competiria aos Tribunais de Contas, no exercício de suas competências de julgamento (e emissão de parecer prévio), avaliar, ao final, a *legitimidade* das escolhas orçamentárias e financeiras levadas ao cabo? Seria, de plano, inconstitucional utilizar o parâmetro de legitimidade no controle das escolhas públicas diretamente relacionadas com a concreção do mínimo existencial em educação, em procedimento pautado pela ampla defesa e contraditório, a partir de dados técnicos e objetivos que sigam as novas exigências impostas pela LINDB? Não se pode afirmar, a partir da Constituição e da legislação correlata, existir um grau de vinculação expressivo em favor de escolhas relacionadas ao mínimo existencial em educação, se comparada com outras espécies de despesas, tais como aquelas dedicadas aos festejos momescos ou juninos ou, ainda, com a publicidade institucional meramente laudatória da gestão pública?

Destarte, a Constituição da República deve ser interpretada sistematicamente, pois o próprio texto constitucional identifica expressamente o conteúdo material do percentual mínimo a ser destinado às atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino a partir das obrigações de fazer contidas nos princípios do art. 206, nas garantias do art. 208 e no art. 214, que prevê a elaboração do Plano Nacional de Educação (atualmente Lei Federal nº 13.005/2014) e repete o objetivo de universalização do atendimento escolar.

Conclui-se que a análise do cumprimento do art. 212 da CR/88 deve considerar não somente o aspecto quantitativo (percentual mínimo), mas, também, o qualitativo (cumprimento das mencionadas obrigações de fazer, das quais se destaca a universalização da educação infantil).

Não se pode esquecer que a própria Constituição da República prevê a responsabilização da autoridade competente pelo não oferecimento do ensino obrigatório, como é o caso da educação infantil para crianças de 4 e 5 anos, norma constitucional de eficácia plena, com aplicabilidade imediata. Veja-se: “§2º: O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”.

⁷ *Ibidem*, p. 331-333.

Por fim, o conselheiro do TCM-GO Fabrício Motta faz importante provocação em artigo publicado no jornal *Estadão* sob o título “O que podemos fazer pela educação?”, em que analisa estudo que concluiu que o Brasil perde dois pontos percentuais no Produto Interno Bruto (PIB) pela má qualidade da educação. Em suas palavras:

Esse cenário foi bem apresentado e aprofundado em reportagem do jornal *O Estado de S. Paulo*, publicada no início de março e cujo título é instigante: “Quanto o Brasil seria mais rico se tivesse ensino de país desenvolvido?” Foi nesse questionamento que pensei ao formular a pergunta que apresenta essas reflexões. Não tenho dúvida de que o país poderia avançar muito na qualidade do ensino se o tema fosse prioridade em qualquer órgão público, inclusive naqueles nos quais, em primeiro momento, essa ideia pareça fora de lugar. Importante lembrar que a educação de qualidade é direito fundamental e que a Constituição consagra compromissos firmes no assunto, inclusive no que se refere ao financiamento da educação⁸.

Assim, entende-se que o momento é adequado para evoluir no controle do cumprimento do mínimo constitucional da educação, de modo que, ao menos, a meta 1-A do PNE, isto é, a universalização da educação infantil de crianças de 4 e 5 anos, passe a integrar a análise do percentual de educação e, por conseguinte, compor o escopo das prestações de contas de governo anual.

⁸ MOTTA, Fabrício. O que podemos fazer pela educação. *Jornal Estadão*, Blog do Fausto Macedo, São Paulo, 14 de março de 2023.