Atuação do Ministério Público Federal no controle das políticas públicas sobre financiamento da educação

Adriana Dragone Silveira

Universidade de São Paulo/ Universidade Federal do Paraná

adrianadragone@ffclrp.usp.br

Introdução do problema

A normatização do direito à educação no Brasil tem se fortalecido com Constituição Federal de 1988 e legislação posterior, com ampliação e especificação de direitos, bem como com o fortalecimento dos instrumentos jurídicos e das instituições do sistema de justiça para a exigibilidade do direito à educação. A omissão ou a insuficiência de políticas públicas, bem como também a conscientização da população sobre seus direitos e sobre as possibilidades de exigir tem resultado em um processo de crescimento do fenômeno da judicialização da educação (Ximenes; Silveira, 2019). Esse processo é entendido como o “envolvimento das instituições do sistema de justiça em decisões educacionais, cuja definição e implementação são atribuições primárias dos legisladores, políticos e gestores públicos” (Silveira et. al. 2020, p. 721).

No processo de judicialização da educação destaca-se a centralidade da atuação do Ministério Público (MP), tendo em vista a ampliação de suas funções normativas para a atuação no campo educacional e desenvolvimento de uma estrutura de organização especializada no tema da educação, com criação de promotorias especializadas em educação e Centros de apoio /coordenação na temática (Silveira *et al.*, 2020; Ximenes *et al.*, 2022).

Nesse contexto de ampliação da atuação do MP para a educação, destacam-se orientações do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPJ) para a especialização do MP para a área da educação, com recomendação específica para o controle do financiamento da educação.

Nos últimos anos pesquisas evidenciam um crescimento do envolvimento do MP para o controle das políticas públicas. Todavia, a literatura também destaca que o aumento

das instituições de controle de políticas públicas tem ocasionado um efeito adverso, como a inércia administrativa, devido ao receio dos gestores públicos serem responsabilizados indevidamente (Viegas, et al., 2024).

Dessa forma, se torna relevante compreender o MP, enquanto um ator político, que reivindica funções públicas e garantias para a promoção da *accountability* e para a ampliação do acesso à justiça (Arantes, Moreira, 2019).

Considerando essas justificativas, a pesquisa tem como objetivo analisar a atuação do Ministério Público Federal (MPF) para o controle das políticas públicas sobre financiamento da educação, como mecanismo para ampliar as condições de garantia do direito à educação.

Desenvolvimento

O MP brasileiro é composto pelos Ministérios Públicos nos estados (atuam perante a Justiça estadual), e pelo Ministério Público da União (MPU), que, por sua vez, possui quatro ramos: o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

O recorte da pesquisa analisando o MPF considerou que cabe a essa instituição analisar a aplicação dos recursos federais na educação. No Planejamento Estratégico Institucional do MPF (2022 a 2027) consta uma ação específica para fortalecer o combate ao desvio de recursos públicos e o acompanhamento das políticas públicas.

A pesquisa de natureza qualitativa, analisou os documentos disponibilizados na página eletrônica da instituição¹: normatizações, projetos, notícias e outros materiais referentes à atuação do MPF na educação. O período de análise 2018 até 2024 foi delimitado pelos materiais localizados.

Na estrutura do MPF consta a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), que tem como objetivo acompanhar as políticas públicas na área de direitos humanos. Na estrutura da PFDC² constam 12 Grupos de Trabalhos (GT) e uma Relatoria Temática para debater procedimentos para a atuação coordenada em todos o país. A educação está no GT “Direitos Humanos e Educação”.

¹ <https://www.mpf.mp.br>. A pesquisa foi realizada em dois momentos, inicialmente em maio de 2024, com atualização em janeiro de 2025.

² <https://www.mpf.mp.br/pfdc>.

Dentre as recomendações da PFDC envolvendo educação destacam-se: inclusão no orçamento de recursos para os cursos do Pronera (2019); revogação sobre ordem da educação domiciliar (2019); Conselho Nacional de Educação se abstenha de revogar o Parecer nº08/2010 sobre custo-aluno qualidade (2019); escolas cívico-militares (2024). Também foram localizadas representações sobre bloqueio de recursos das universidades federais (2019); Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei de São Paulo autorizando a contabilização de despesas de previdência no mínimo que deve ser aplicado em educação. Também foi localizada uma nota técnica sobre a inconstitucionalidade no repasse de recursos do Fundeb às instituições de ensino privadas, durante a tramitação da Emenda Constitucional sobre o Fundeb permanente (2020).

Um dos grandes casos do MPF envolvendo o financiamento da educação refere-se aos precatórios do Fundef, com ganho de recursos extras para educação. Em 1999, o MPF ajuizou uma Ação Civil Pública pedindo que a União fosse condenada a ressarcir o valor correspondente à diferença no cálculo do valor mínimo anual por aluno do Fundef. Esse caso envolveu os MPs estaduais e o Tribunal de Contas da União (TCU). Durante esse período foram expedidas mais de 500 recomendações, 25 TACs sobre o tema, além de outras ações judiciais específicas sobre a aplicação dos recursos. No âmbito dessa ação, o MPF também tem acompanhado a destinação dos recursos para garantir a aplicação dos precatórios do Fundef na manutenção e no desenvolvimento da educação básica, principalmente na proibição do uso dos recursos para pagamento de honorários advocatícios contratuais, bem como exigindo que os municípios elaborem um plano de aplicação dos recursos.

Das ações decorrentes desse caso sobre os precatórios do Fundef, o MPF realizou em 2019 um pedido à Secretaria de Tesouro Nacional, para criação de rubrica orçamentária específica para facilitar a fiscalização.

Outro destaque relevante da atuação do MPF refere-se às medidas judiciais e extrajudiciais envolvendo o pagamento de inativos e aposentados com recursos da educação, especificamente dos governos de São Paulo e Pernambuco. Em decorrência, em 2020, o STF declarou a inconstitucionalidade de leis estaduais e resoluções de Tribunais de Contas que permitiam contabilizar despesas com aposentadorias e pensões de servidores inativos da educação estadual como gastos em manutenção e desenvolvimento de ensino.

O MPF também estabeleceu Acordo de Cooperação com órgão do Ministério da Educação (2018) para ampliar a transparência das informações relativas à correta aplicação dos recursos para educação e realizou um painel de dados sobre Ranking da Transparência das Informações sobre os gastos Educacionais, mas que não se encontra atualizado.

A educação também é tratada na 1ª Câmara de Coordenação e Revisão (Direitos Sociais e Atos Administrativos em geral) do MPF. A atuação da 1ª CCR está organizada em atuação extrajudicial, atuação judicial, iniciativas de coordenação e eventos. Os Grupos de Trabalho (GT) da 1ª Câmara são responsáveis por estudar uma temática afeta aos direitos sociais e fiscalização de atos administrativos. O GT educação é composto pelos seguintes subgrupos: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Proinfância; Projeto Ministério Público pela Educação (MPEduc). O projeto MPEduc, parceria do MPF em conjunto com o Ministério Público dos Estados tem como objetivo fiscalizar o direito à educação básica de qualidade e adequada destinação dos recursos públicos. Em continuidade dessa pesquisa estudar-se-á as ações desenvolvidas nesse projeto.

Conclusões

No Brasil, ainda que o maior percentual de recursos para a educação básica seja dos estados e municípios, compete à União investir menos 18% dos recursos em educação, com complementação de recursos a estados e municípios por meio do Fundeb. Portanto, a fiscalização desses recursos também é competência do MPF. Conforme consta no projeto estratégico do MPF, a instituição tem atuado com temas para o controle eficaz da aplicação dos recursos da educação. E as medidas envolvendo os precatórios do Fundeb foram o grande destaque de atuação do MPF nessa área.

A atuação do MPF na pauta do controle do financiamento educacional tem se concentrado em medidas relacionadas à correta aplicação de recursos, ou seja, uma agenda de *accountability*, muito relacionada às políticas contra a corrupção que o MP brasileiro tem investido nos últimos anos. Na análise realizada percebe-se menor articulação e ações para o questionamento das desigualdades de recursos entre os entes federados e da adequação dos recursos para se garantir uma educação de qualidade a todos.

Referências

ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião pública**. Campinas, vol. 25, nº 1, jan. – abr., 2019.

SILVEIRA, A. A. D.; XIMENES, S. Barros; OLIVEIRA, V. E. de; CRUZ, S. H.; BORTOLLOTTI, N. Efeitos da judicialização da educação infantil em diferentes contextos subnacionais. **Cadernos de Pesquisa**, 50(177), 718–737, 2020.

VIEGAS, R; ABRUCIO, L. F; MONGELÓS, S. A. A.; LIMA, D. D. de. **A Batalha entre Controle e Políticas Públicas**: decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira. 1 ed. São Paulo: Amanuese, 2024.

XIMENES, S. B., STUCHI, C. G.; MARINHO, C. M.; TAPOROSKY, B. C. H.; JURKSTAS, A. B.. Especialização do Ministério Público nos Estados na Temática Educação: Extensão, Características e Dinâmica Institucional. **Direito Público**, 2022.

XIMENES, S. B.; SILVEIRA, A. A. D. Judicialização da Educação: caracterização e crítica. In: OLIVEIRA; V. E. de (Org.). **Judicialização de Políticas Públicas No Brasil**, 2019. Rio de Janeiro, RJ.: Editora Fio Cruz.