UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DE RIBEIRÃO PRETO
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DE
ORGANIZAÇÕES

PEDRO THOMÉ DE ARRUDA NETO

Controle pelo Ministério Público e implementação de Políticas Públicas de Gestão Democrática da Educação: aplicações ao sistema educacional do Distrito Federal

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Souza Passador

RIBEIRÃO PRETO
2011

Prof. Dr. João Grandino Rodas
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Sigismundo Bialoskorski Neto
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão
Preto

Prof. Dr. Marcos Fava Neves
Chefe do Departamento de Administração

PEDRO THOMÉ DE ARRUDA NETO

**Controle pelo Ministério Público e implementação de Políticas
Públicas de Gestão Democrática da Educação: aplicações ao sistema
educacional do Distrito Federal**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Administração de
Organizações da Faculdade de
Economia, Administração e
Contabilidade de Ribeirão Preto da
Universidade de São Paulo como
requisito para obtenção do título de
Mestre em Ciências. Versão corrigida.
A original encontra-se disponível no
Serviço de Pós-Graduação da FEA-
RP/USP

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Souza
Passador

RIBEIRÃO PRETO
2011

ARRUDA NETO, Pedro Thomé
Mestre. Ribeirão Preto, 2011.

225 p. ; 2 vl.

Dissertação de Mestrado, apresentada à Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de
São Paulo. Versão corrigida. A original encontra-se disponível no
Serviço de Pós-Graduação da FEA-RP/USP.

Orientadora: PASSADOR, Cláudia Souza

1. Controle. 2. Políticas Públicas. 3. Educação.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Pedro Thomé de Arruda Neto
Políticas públicas educacionais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.	_____	
Instituição:	_____	Assinatura: _____
Prof. Dr.	_____	
Instituição:	_____	Assinatura: _____
Prof. Dr.	_____	
Instituição:	_____	Assinatura: _____

“Nós precisamos criar, também, essa mentalidade coletiva. Só assim reuniremos os meios que assegurem a exeqüibilidade das leis justas. Com a educação jurídica do povo e a vigilância de sua soberania, assim esclarecida, contra o arbítrio do Estado e a irresponsabilidade do Poder, ter-se-á servido, sobretudo à eficiência da missão política do Ministério Público.”

Roberto Lyra

RESUMO

ARRUDA NETO, P. T. de. **Controle pelo Ministério Público e implementação das políticas públicas relativas à gestão democrática da educação:** aplicações ao sistema educacional do Distrito Federal

O controle é uma das funções administrativas primordiais e, no setor público, tem por escopo adequar as exteriorizações de vontade da Administração Pública aos princípios constitucionais que regem a sua finalidade maior de promoção do bem comum e da democratização. As políticas públicas, veículos de concretização de direitos fundamentais da população, são uma forma qualificada de atuação administrativa e, no campo educacional, garantem, por meio da legislação em vigor, a gestão democrática da educação no país, norma sujeita ao controle institucional e social. O Ministério Público, instituição permanente incumbida pela Constituição Federal da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, é órgão de controle da Administração e, zela, dentre outras coisas, pela implementação de políticas públicas educacionais que garantam a participação política da população na gestão da educação e do ensino. O presente estudo propõe-se a revisar a literatura acerca dos temas controle da Administração Pública e implementação de políticas públicas relativas à participação popular na gestão da educação, de interface Administração Pública/Direito, e a realizar pesquisa descritiva que seguirá abordagem hipotético-dedutiva, por meio da realização de pesquisa de campo, com procedimentos de levantamento de dados e entrevistas em profundidade junto aos órgãos ministeriais do Distrito Federal incumbidos do controle e defesa da educação. Como resultado, identificou-se e correlacionou-se as variáveis comuns no sistema controle-implementação de políticas, o que, espera-se, contribuirá academicamente e na prática para a realização ótima dos direitos fundamentais educacionais no Distrito Federal e no país.

Palavras-chave: Controle. Políticas públicas. Educação. Ministério Público.

ABSTRACT

ARRUDA NETO, P. T. de. **Control by the Brazilian Ministério Público and Implementation of Public Policies of Democratic Administration of the Educational System:** applications in the educational system of the Federal District (Brazil).

Control is one of the primary management functions and in the public sector has as main goal to adequate the exteriorization of the wills of the Public Administration to the constitutional principles that define its finality of accomplishment of the well being and democratization. Public policies, vehicles of the concretization of fundamental rights, are a qualified form of management manifestations and in the educational field guarantee, through the law, the democratic management of education in Brazil, a rule that must be observed and that is subordinated to control of the Brazilian Ministério Público and society. The Ministério Público besides being a permanent institution that has the constitutional mission to defend the juridical order, democratic regimen and the social and individual indisponible interests, is an institution that controls the Administration and therefore develops all efforts to implement public policies such as those linked to education, especially those who guarantee public participation in their management (bottom-up approach). The present study proposes to promote a review of the literature on public management and of public policies implementation regarding democratic participation in educational management, in a transdisciplinary view based on Public Administration and Law. It also proposes itself to enroll a descriptive and hipotetical-deductive research with the realization of profound interviews of the public prosecutors that advocate in the educational area in the Distrito Federal. As a result we identified and made correlations between the different variables evoked in this process so that we could contribute to the development of a maximizer realization of the fundamental educational rights in the Federal District and Brazil.

Key Words: Control. Public Policys. Education. Ministério Público.

LISTA DE SIGLAS

APO	ADMINISTRAÇÃO POR OBJETIVOS
CNE	CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
CNJ	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
CNMP	CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
DF	DISTRITO FEDERAL
ECA	ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
EJA	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
LACP	LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA
LDB	LEI DE DIRETRIZES E BASE DA EDUCAÇÃO
LIA	LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
LOMPU	LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MP	MINISTÉRIO PÚBLICO
MPC	MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
OSs	ORGANIZAÇÕES SOCIAIS
PNE	PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO
STJ	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
STF	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
TAC	TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA
TGA	TEORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO
TGS	TEORIA GERAL DOS SISTEMAS
TJDFT	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

SUMÁRIO

1. Introdução	12
2. Metodologia.....	27
3. Revisão da Literatura	
3.1 Função controle na Administração Pública.....	44
3.1.2 Função administrativa do controle: abordagem organizacional.....	44
3.1.2 Controle da Administração Pública.....	61
3.1.3 Classificações acerca do controle na Administração Pública.....	93
3.1.4 Ministério Público como órgão de controle da Administração Pública.....	100
3.2 Administração Pública contemporânea brasileira.....	120
3.3 Relação controle-implementação, políticas públicas educacionais e Ministério Público.....	149
3.3.1 Sistema Educacional Brasileiro: as políticas públicas educacionais e a “boa gestão” como garantia de sua qualidade.....	160
3.3.2 Política de gestão democrática da educação.....	170
3.3.3 Implementação de políticas públicas de gestão popular da educação por meio do controle exercido pelo Ministério Público.....	179
4. Pesquisa de campo.....	190
5. Conclusão.....	206
6. Referências bibliográficas.....	210

1 - INTRODUÇÃO

Segundo a teoria geral da Administração, foi na denominada Escola Clássica que se primeiro identificou a divisão das funções do administrador em planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar. Mais especificamente, foi em 1916, com a publicação do livro *Administração geral e industrial*, do engenheiro francês Henry Fayol, que o Movimento da Administração Científica esquematizou e estruturou essa clássica lição (MOTTA; VASCONCELOS, 2008).

A Ciência Administrativa sempre dedicou atenção à função controle. Desde os primórdios, sob a ótica do taylorismo, passando pela concepção estruturalista-burocrática de Max Weber, chegando às modernas interpretações sistêmicas e contingenciais, ela desperta interesse dos pensadores que se incumbiram de defini-la, caracterizá-la e doar-lhe conteúdo, posto que partindo de premissas distintas e condicionadas pelos contextos históricos nos quais encontravam-se inseridas (CHIAVENATO, 2009).

Particularmente relevante para os teóricos da Administração Pública, o tema controle desperta interesse crescente, e pesquisas como esta dissertação ganham cada vez mais evidência acadêmica. No presente estudo, investigam-se questões ligadas ao controle das chamadas políticas públicas que são aqui definidas como diretrizes estatais previstas em lei e exteriorizadas em uma sequência de atos administrativos praticados com uma finalidade coletiva de realização de direitos fundamentais de segunda, terceira e quarta gerações, e que se implementam por meio da prestação de serviços públicos¹ à população.

¹A utilização da expressão “serviço público” não é a técnica. Dentro do contexto do direito administrativo, por exemplo, a expressão diz respeito às atribuições da Administração, inserida no executivo, e refere-se à atividade prestacional, em que o poder público propicia algo necessário à vida coletiva, como, por exemplo quando fornece água, energia elétrica, transporte urbano, ou ainda, quando executa uma obra. Excluem-se desta definição as atividades-meio e, para alguns, a própria prestação da educação e a saúde (MEDAUAR, 2009) que, ademais, não são prestadas apenas pelo Poder Público, como apontar-se-á em momento próprio. Entrementes, no âmbito deste trabalho de mestrado a concepção deve ser mais ampla e englobar outras hipóteses que, a rigor, não se encaixariam na definição consagrada do termo.

Toda a prática da Administração Pública em geral e as políticas públicas em especial estão sujeitas a controles variados. Em uma visão complexa, devido à diversidade de origens, fins, processamentos e momentos de ocorrência, o campo de estudo do controle das políticas públicas é infinitamente amplo. O papel da sociedade civil organizada, dos grupos sociais vulneráveis, dos lobistas e da mídia como formadores de opinião, grupos de pressão e ativadores do processo de controle em sentido amplo já foi (e ainda é) sistematicamente estudado pela sociologia e pela ciência política (GIDDENS, 2000; BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2002; MACHADO, 2007).

No presente estudo, em análise transdisciplinar e, portanto, complexa² da Ciência Administrativa e do Direito, promove-se um recorte do controle das políticas públicas brasileiras nos níveis: i) institucional, levado a efeito dentro da dinâmica interna do Estado pelos Poderes Executivo, Legislativo (em grande parte auxiliado pelos Tribunais de Contas), Judiciário e pelo Ministério Público, com enfoque direcionado para esta última instituição e função essencial à justiça e ii) social, praticado na dinâmica sociedade civil-Estado. Ambos dizem respeito aos instrumentos administrativos e legais disponíveis para o exercício do controle e têm como pressuposto lógico o fato de a sociedade ser a coletividade naturalmente detentora de um direito público de crédito de foro constitucional (ROCHA, 2008) em áreas de atuação estatal necessária como educação, saúde, trabalho, moradia, meio ambiente etc.

² A idéia da complexidade nos estudos de gestão da educação nos remete, principalmente: i) ao francês Edgard Morin que propõe uma releitura do termo transdisciplinaridade, cunhado por Piaget e, ii) à Teoria Geral dos Sistemas (TGS) de L. Von Bertalanffy que formalmente mencionou apenas o termo interdisciplinaridade em sua obra clássica, mas que vislumbrava em suas considerações acerca da educação e da pesquisa científica o olhar transdisciplinar próximo ao de Piaget. Morin propõe em sua obra a reforma do pensamento, na teoria do conhecimento e da aprendizagem, por meio da busca do saber através da compreensão (e aceitação) da ambivalência e superação dos reducionismos (pensamento reducionista) e excesso de disjunções (pensamento completamente disjuntivo). Consiste a teoria da complexidade de Morin na superação do paradigma moderno por meio da complexificação da racionalidade e cientificidade, ou seja, como ele mesmo diz trata-se de: “enfrentar o desafio da complexidade do real, isto é, de perceber as ligações, interações e implicações, mútuas, os fenômenos multidimensionais, as realidades que são, simultaneamente, solidárias e conflituosas como a própria democracia que é o sistema que se nutre de antagonismos regulando-os.” (MORIN, 2009).

e, mais, que o controle é função primordial na prevenção e correção de diretivas ilegítimas ou ilegais levadas a efeito pelos governos e que, portanto, sempre violam aquilo que o contratualista John Locke (2006), no seu clássico “Segundo Tratado sobre o Governo Civil e outros escritos”, tratava como sendo os limites e os fins verdadeiros do governo civil: o “bem público”.

Considerando que o poder público no Brasil tem historicamente falhado na concretização dos direitos fundamentais, percebe-se que a dinâmica funcional das políticas públicas que dizem respeito à sua formulação, vigência, processamento e implementação necessita ser mais bem avaliada e, finalisticamente, controlada.

O controle, além de se constituir como função inerente à atividade administrativa, é necessidade da democracia, pois importa conformação do seu exercício ao desenho delineado pela Constituição Federal, moldura legal de onde emergem os direitos e deveres fundamentais em um Estado Democrático e de Direito.

Constata-se da atuação do Poder Legislativo, órgão originariamente incumbido da formulação das políticas públicas, uma produção legislativa neste campo maculada pelo vício da inconstitucionalidade, via de regra, material, mas em inúmeros casos, formal, além de carente de efetividade (BARROSO, 2001; NADER, 2009) ou concretude. Faces de uma figura poliédrica, este quadro é consequência de fenômeno entrópico que ocorre no mesmo espaço de poder e que por instituir um sistema de leis inconstitucionais, ou apenas sem eficácia e aplicabilidade, em nada agrega ao aprimoramento da democracia, à instalação do progresso social ou à realização plena da cidadania, objetivos de nossa República Federativa segundo o artigo 3º da Constituição Federal³.

³ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Dentro deste panorama, o Poder Executivo peca tanto pelo excesso quanto pela ausência⁴.

O desvirtuamento político gerado pelas pretensões de hipertrofia deste Poder é extraível, por exemplo, do uso excessivo das medidas provisórias em flagrante violação às regras exaradas das próprias normas constitucionais que regem o processo legislativo e que, antes de mais nada, só autorizam a sua adoção quando “em caso de relevância e urgência” (art. 62, *caput*, CF). Estas exigências nem sempre são observadas e denotam o caráter de submissão do Poder Legislativo na sua relação com o Poder Executivo, isto sim, em flagrante violação ao princípio da separação de poderes (art. 2ª, CF), como já registrou Manoel Justino Bezerra Filho (2005, p. 55).

O Poder Executivo, também, revela seu perfil mais perverso ao pecar pela omissão ou pela ausência de eficiência na prestação do serviço público correspondente a uma política pública abstratamente prevista em lei, fato que afronta o Estado Democrático e Constitucional de Direito contemporâneo. Nesse sentido, ensina Comparato (1997, p. 15), com maestria:

Esse Estado Social de Direito vem a ser aquele em que os Poderes Públicos não se contentam em produzir leis ou normas gerais, mas dirigem efetivamente a coletividade para o alcance de metas predeterminadas. A legitimidade do Estado passa a fundar-se não na expressão legislativa da soberania popular, mas na realização de finalidades coletivas, a serem concretizadas programadamente; o critério classificatório das funções e, portanto, dos Poderes estatais só poder ser o das políticas públicas ou programas de ação governamental. E aí, à falta da consequente reorganização constitucional de Poderes, a qual dê preeminência à função planejadora, que ordena estrategicamente as múltiplas atividades estatais, é ao Governo, impropriamente chamado agora do Poder Executivo, que incumbe o papel hegemônico.

Dentro da ótica desenvolvida nesta dissertação, pode-se afirmar que, na Administração Pública brasileira, prevalecem traços identificadores do modelo

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”

⁴ Note-se que nesta assertiva está contemplado fundamento da teoria da complexidade de Edgard Morin que fala do todo como sendo mais e menos, ao mesmo tempo, que a soma das partes e, neste ponto, avança na questão epistemológica quando comparada com a primeira formulação da teoria geral dos sistemas, pois esta percebe o todo apenas como maior que o somatório das partes contida na ideia do “emergente sistêmico”.

burocrático de gestão pública (MATIAS-PEREIRA, 2007) que, na prática, é disfuncional (MERTON *apud* CHIAVENATO, p. 271, 2003) e desviante e que por isso mesmo ocasiona a ausência ou inadequada implementação de políticas públicas, por meio da prestação de um serviço público.

Tudo isso coloca em xeque o próprio pacto constituinte de 1988, na medida em que, historicamente, evidencia a ausência de força normativa da Carta Política (HESSE, 1991) e reafirma a concepção de Lassale (2008) de que a Constituição é mero fruto condicionado pelos fatores reais de poder transcritos em folha de papel, sem qualquer papel condicionante, social ou político.

Partindo de tais constatações, o Poder Judiciário está em processo de mutação interna e já declarou a necessidade de ele próprio construir um papel ativo na dinâmica política de adimplemento de obrigações do Estado contemporâneo. Tal postura se afigura conforme a Constituição diante da garantia ampla dada pelo art. 5º, XXXV, da Carta Política que afirma que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. E mais: atende às justas expectativas do corpo social⁵.

De fato, diante de um cenário onde a tensão social cresce a cada dia, com possibilidade de explosão da “bomba social” e do aumento da demanda de determinados setores sociais por prestações positivas do Estado (PASSADOR, 2002), surge para outros órgãos estatais, que não aqueles “originariamente” destinados a atuar, o papel de

⁵ Em discurso proferido em 09 de julho de 2008 comentando a omissão do executivo estadual de Tocantins em implementar política pública relativa à criança e ao adolescente, declarou o Ministro Gilmar Ferreira Mendes (2008), então Presidente do e. Supremo Tribunal Federal: “Não há violação ao princípio da separação dos Poderes quando o Poder Judiciário determina ao Poder Executivo estadual o cumprimento do dever constitucional específico de proteção adequada dos adolescentes infratores, em unidade especializada, pois a determinação é da própria Constituição, em razão da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”. MENDES, Gilmar Ferreira. Discurso proferido em sessão solene do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 09 jul. 2008.

busca da efetivação das promessas políticas que veiculam direitos fundamentais, dentro da concepção da política pública como “veículo” do direito fundamental e, transversalmente, os direitos fundamentais como “objeto” da política pública.

Muitas dessas políticas, previstas em lei e já regulamentadas na esfera administrativa, são simplesmente ignoradas ou inadequadamente implementadas pelo Poder Executivo. A fim de preencher o vácuo estatal, instituições incumbidas da “tutela social”, com atribuição para avaliar, monitorar e controlar o poder-dever estatal de realizar o interesse público conforme o sistema jurídico vigente.

Note-se que a literatura da Administração Pública já apontou a necessidade de surgir “novos atores” no “cenário” do setor público, com marcante atuação voltada para a responsabilidade social, sendo desejável que tais agentes de transformação estejam habilitados, por lei, a construir a indispensável “ponte” Sociedade Civil-Estado e tem na expressão de Lipsky (1980), *street-level bureaucrats* (burocratas do rés do chão), uma poderosa síntese.

Nessa perspectiva, o Ministério Público, enquanto órgão de provocação da jurisdição incumbido da defesa do regime democrático (em atuação não necessariamente jurisdicional, mas também administrativa), é componente deste processo de mudança de paradigma na relação entre Sociedade Civil e Estado, ligando o ideário democrático à atuação estatal, por meio da busca de concretização dos direitos veiculados em políticas públicas e da garantia do controle social, entendido como aquele que a sociedade realiza sobre o Estado-Administração.

Tal fato deriva de uma série de fatores, valendo destacar, em primeiro lugar, a sua vocação natural, enquanto órgão do Estado de Direito que tem a relevante missão de ser defensor do regime democrático. Decorre, outrossim, de sua capacidade postulatória (propositura de ações), relativa à busca da realização da democracia, fato este que o

distingue do Poder Judiciário que é, via de regra, inerte (ou seja, só atua, exerce sua função em caso de provocação externa).

Ademais, evidencia o cumprimento integral de seu desiderato histórico e constitucional de zelar pela garantia dos direitos sociais, dos “de fraternidade” (exemplo do direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente saudável) (JOSÉ AFONSO DA SILVA, 2009) e da própria concepção democrática, veiculados em políticas públicas e por meio da articulação estratégica de iniciativas judiciais ou não judiciais que garantam integralmente o direito à soberania popular.

O chamado Ministério Público social, ou simplesmente Ministério Social como há muito propugnava Roberto Lyra (1932), é aquele em que a preocupação central do membro ministerial está voltada para a questão das injustiças e não somente para as ilegalidades, sendo, perfeitamente adequada a utilização da terminologia “promotor de justiça” para designar este agente político.

Note-se que muito embora os dois males sociais, injustiça e ilegalidade, andem, muitas vezes, juntos, imbrincados, acoplados, não se pode negar a importância da missão última da instituição ministerial que é a realização da justiça social (NADER, 2009), por meio da instalação da paz e do acudimento das demandas dos despossuídos, fragilizados, discriminados, enfim, daqueles que vivem em situação de vulnerabilidade social, propiciando, dentre outras coisas, a equidade intergeracional (MACHADO, 2009), promoção da dignidade humana e igualdade material.

Giacioia (2007, p. 282) aponta para o fato de que o Ministério Público, na visão de Lyra, historicamente evoluiria para adquirir um sentido de assumir uma responsabilidade pelo que há de mais relevante na defesa da ordem jurídica, tarefa máxima da democracia: a luta pelos direitos fundamentais. Esse autor, por sua vez, baseando-se nos pressupostos do grande tribuno, teoriza acerca daquilo que denomina

ser o perfil vocacional do membro do Ministério Público. Nesse diapasão, constata:

Então, qual o perfil vocacional que poderá atender a esse chamado? Não será, certamente, aquele que se seduz pelo poder enquanto poder, embora com um novo figurino, mas impregnado de similar coronelismo político, com matreira habilidade midiática na exposição desnecessária de pessoas e valores. E sim o de protagonista de uma nova agenda social composta por políticas públicas efetivamente comprometidas com a doutrina dos direitos humanos. Preocupado em alargar o acesso popular ao Judiciário, trazendo para a arena jurídica um novo jeito de operar o Direito, da ótica das questões realmente relevantes para a sociedade, sob o signo da Justiça Social, por meio do dístico multifário e difuso.

Observe-se que nada impede que a atuação ministerial se dê junto ao Poder Executivo e Legislativo, posto que desvinculada. O que se encontra vedado constitucionalmente ao Ministério Público é exercer atividades de representação judicial e consultoria jurídica de entidades públicas (art. 129, inciso IX, CF). A doutrina registra que o exercício da função ministerial junto ao Poder Judiciário foi mera opção do legislador e que suas funções institucionais têm natureza jurídica, predominantemente administrativa voltada, dentre outras coisas, para a fiscalização e promoção da observância da lei (MAZZILLI, 2007). Nesse sentido, de todo desejável a sua atuação de controle, especialmente, de natureza oportuna, na defesa dos direitos fundamentais.

Uma das preocupações hodiernas do movimento do Ministério Público Social⁶ está em garantir a participação popular no processo político, direito de quarta geração. Tal postura deriva do pressuposto segundo o qual, para a realização dos direitos legalmente previstos, faz-se necessária uma atuação da sociedade civil e Estado, especialmente quando, como no caso, demandam “integração” (característica dos direitos de terceira e quarta gerações) e não simplesmente uma “ausência” (direitos negativos) ou “prestação” (direitos positivos) do Estado.

6. É um “movimento interno” do Ministério Público nacional que tem por diretriz dar primazia aos aspectos sociais (ligados à “questão social”) do exercício ministerial, voltando-se para a realização dos direitos sociais fundamentais e colocando em um patamar de menor relevância as funções que não se coadunam mais com o Ministério Público desenhado pela Carta Política de 1988. Exemplifique-se a ausência de relevância social a demandar-autorizar a participação do MP: i) as “ações” que não envolvem interesses transindividuais (incluídos aqui os individuais indisponíveis), mas apenas direitos individualizados de pessoas capazes, e ii) a defesa dos interesses da Fazenda Pública.

Nesse sentido, é que se enxerga que o Ministério Público funciona como a burocracia do rés do chão, na medida em que atua na defesa social e do interesse público, em uma relação dialógica, com intercâmbio com a própria sociedade, destinatária final da defesa judicial e extrajudicial do órgão do Ministério Público. Esse é, portanto, um interlocutor qualificado para as demandas sociais.

A expressão burocracia do rés do chão, em que pese não se adequar perfeitamente do ponto de vista formal ao órgão ministerial já que está ligada à idéia de agentes do governo e não a de agentes políticos do Estado, merece, contudo, penetração e assimilação como referencial teórico a embasar uma concepção de Ministério Público que desde a edição da Constituição Cidadã se constrói, se solidifica e se volta para as questões mais complexas da sociedade brasileira contemporânea. Dentre estas questões está o debate acerca da implementação das políticas públicas, o que torna o membro do Ministério Público um *policymaker*, um agente envolvido nas decisões políticas.

A participação do Ministério Público na seara das políticas públicas é imperativa e decorre das próprias atribuições constitucionalmente previstas de defesa do interesse social, da ordem jurídica e do regime democrático (art. 127, CF). É consequência, outrossim, da exigência de certas parcelas da sociedade (coletividades) pela qualidade da prestação do serviço público, especialmente, na área da educação conforme estatuído pela própria Carta Magna (art. 205, inciso VII, CF).

O órgão ministerial é, pelas ideias aqui analisadas, o “defensor do povo” (MARTINS JÚNIOR, 2002; MAZZILLI, 2007) e, nesse sentido, por força de determinação constitucional, tem como uma de suas missões institucionais zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Carta Magna, promovendo as medidas necessárias à garantia destes (art. 129, inciso II, CF), que se exerce por meio do controle em sentido *lato*, que engloba

desde a propositura de ações coletivas para a implementação de políticas públicas e ações relativas ao controle de constitucionalidade das leis e atos administrativos, até a propositura de “ações de improbidade” contra aqueles que violam os princípios e as regras constitucionais e legais, levando-os, assim, às barras da Justiça com o escopo de obter suas responsabilizações.

Dentro dessa perspectiva, ou seja, da ideia do representante ministerial no exercício de suas funções de defesa social e considerando que a política pública educacional que estabelece a gestão democrática do ensino no Brasil, concretamente estabelecida no artigo 206 da Constituição Federal e artigo 3^a, inciso VIII, da Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB), veicula direito fundamental que além de pertencer à segunda geração de direitos (positivos), pertence a uma terceira geração de direitos (de preservação, de solidariedade, de fraternidade etc.) e quarta geração de direitos (à democracia) que demandam um atuar conjunto e coordenado dos primeiros, segundo e terceiros setores para sua realização e têm no Ministério Público, por conta de suas características singulares, a instituição com reais possibilidades de buscar a concretização deste modelo diferenciado e contemporâneo de gestão da coisa pública.

Note-se que, a fim de atender às necessidades acadêmicas, delimitar-se-á o objeto de pesquisa desta dissertação ao campo educacional, particularmente, à educação pública do Distrito Federal e Territórios e, a fim de trazer uma nota de pragmatismo ao presente trabalho acadêmico, investigar-se-á a função de controle do Estado sobre o sistema educacional distrital e, por meio da revisão bibliográfica, tratar do papel do Ministério Público como órgão de controle da Administração Pública e garantidor dos direitos educacionais relativos à gestão democrática da educação e do ensino, estruturando conceitos, classificações, modelos e a visão contemporânea do “estado da arte” da literatura científica sobre a temática.

A escolha do tema se deve à importância crescente do Direito à Educação (art. 205, CF) que representa verdadeira prerrogativa jurídica público-subjetiva indisponível da qual decorre o poder do cidadão, ou os órgãos com atribuição para a tutela do direito educacional (caso do Ministério Público) para exigir do Estado a implementação de prestações positivas impostas pelo próprio ordenamento jurídico. Trata-se de direito social, fundamental, e, indubitavelmente, humano, ligado de forma imanente à pessoa humana, em qualquer situação de vida.

Sob a perspectiva da Administração, a educação é uma estratégia para amenização da desigualdade e socialização de valores democráticos, bem como se constitui elemento fundamental do crescimento econômico, verdadeiro diferencial competitivo de qualquer nação em um mundo globalizado, além de antídoto contra a “transmissão intergeracional da pobreza” (KLIKBERG, 1997, p. 37).

Outrossim, a Administração Pública contemporânea dedica atenção à gestão da educação (e da escola) que deve se basear na equidade em sentido amplo (que, inclui, a idéia de equidade intergeracional) para obter resultados que viabilizem o acesso à educação por meio da igualação de oportunidades.

Cuida-se, portanto, de matéria de interface Direito e Administração, e, sob as duas perspectivas, inexoravelmente, afeta às atribuições do Ministério Público com grande impacto geral, motivo pelo qual a presente dissertação é atividade não só de interesse acadêmico, mas principalmente social.

Na presente dissertação, apresentam-se, portanto, os seguintes problemas de pesquisa:

1) A previsão da Constituição Federal e Lei de Diretrizes e Base da Educação (art. 206, CF c/c art. 3ª, inciso VIII, da LDB) da gestão democrática da educação está devidamente regulamentada na esfera distrital e é uma realidade dentro da perspectiva

do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios?

2) O controle da Administração Pública local pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios garante a implementação da gestão democrática da educação, na forma prevista em lei, no Distrito Federal?

3) Quais são as variáveis envolvidas e os entraves no “processo” de garantia pelo Ministério Público local da gestão popular da educação no Distrito Federal?

4) Que sugestões podem ser formuladas para o aprimoramento deste sistema controle-implementação, em se tratando da gestão democrática da educação no Distrito Federal?

Nesse diapasão, estas são nossas hipóteses:

1) A previsão constitucional e legal (art. 206, CF c/c art. 3ª, inciso VIII da LDB) da gestão democrática do ensino não tem sido, de fato, observada no Distrito Federal.

2) O controle pelo Ministério Público das políticas públicas educacionais, via de regra, garante a sua implementação e sua atuação, em se tratando da gestão democrática da educação, e tem promovido, em grande parte, a implementação prática deste tipo de gestão determinada pela Carta Política.

3) Existem variáveis envolvidas no processo de controle da gestão democrática da educação no Distrito Federal que representam entraves à sua implementação.

Pretende-se trabalhar nesta dissertação de mestrado, de forma técnico-científica, sob a ótica sistêmica da Administração e do Direito, a relação entre controle-implementação de políticas públicas. O objeto de estudo desta dissertação de mestrado vem ao encontro da necessidade social e, por conseguinte, do Ministério Público de defesa dos direitos fundamentais diante da inércia (ilegalidade pela via omissiva) ou da ineficiência na área educacional.

Justifica-se tal pesquisa por força de ser o presente tema atual e palpitante, posto que pouco compreendido. Basta notar que inexiste um consenso científico sobre o que é uma política pública, fato este que pulveriza os estudos desenvolvidos sobre o assunto, tornando-os patentemente assistemáticos. Tal fato aponta para a necessidade da construção de uma teoria sólida sobre políticas públicas no Brasil, como, aliás, já foi constatado por membro do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FERNANDES, 2006).

As questões suscitadas na presente pesquisa nasceram de nossa experiência prática no exercício do *munus* ministerial. O fato de o autor encontrar-se inserido na instituição pesquisada também justifica a presente pesquisa já que nos deparamos no dia a dia das chamadas “promotorias extrajudiciais” (especialmente, nas Promotorias de Defesa da Pessoa Idosa e Portadora de Deficiência- PRODIDE, Promotoria de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural – PRODEMA e Promotoria de Defesa da Saúde – PROSUS) com elementos incompatíveis com o Estado Democrático e Constitucional de Direito: a inércia e a ineficiência estatais na consecução dos direitos fundamentais, enfeixados em políticas públicas.

Constatamos, empiricamente, que a atuação ministerial encontra inúmeros problemas. Inúmeras são as situações de restrição da eficácia da atuação destes *policymakers*. O primeiro deles diz respeito à resistência do próprio Poder Judiciário em assumir um papel ativo na implementação de políticas públicas educacionais. Os tribunais pátrios insistem em recusar eficácia plena e aplicação imediata às normas que preveem o direito à educação. Nesse sentido, o Poder Judiciário, por meio de reiteradas decisões, entende que as previsões acerca do ensino médio são mera “norma-programa”, já que a Carta Política fala na “progressiva universalização” deste (art. 208, inciso II). Da mesma forma, retira a eficácia plena e imediata das normas relativas ao ensino

infantil que, ademais, sempre esbarrou em problemas relativos ao financiamento considerando que apenas recentemente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB- (regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007) trouxe importante contribuição para a correção de grandes equívocos relativos ao financiamento da educação infantil, em contraposição ao regime legal anterior do FUNDEF.

Outrossim, é sabido que, na prática, o administrador público insiste em não implantar de forma adequada o ensino rural no país (melhor seria se falar em educação no campo), justificando a caótica situação ora por força de uma suposta “opção política” do Estado, ora sob o ponto de vista da carência financeiro-orçamentária.

Todas as severas consequências sociais são agravadas pela reiterada violação ao Princípio Constitucional da Eficiência da Administração Pública (também tutelado, sob a ótica da responsabilização de agentes públicos, pela legislação afeta à Improbidade Administrativa – Seção III do Capítulo II da Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992), em detrimento da adequada prestação do serviço público aos “administrados”.

Por fim, não se tem garantido de forma efetiva a participação social na gestão da educação, especialmente no ensino público, mesmo que tal seja determinação constitucional (art. 206) e legal (artigos 3º, inciso VIII, 14, inciso I e II, e, art. 15 da LDB, do artigo 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente, além de objetivo fundamental do Plano Nacional de Educação (PNE) e de inúmeros Planos de Educação dos Estados, Municípios e Distrito Federal), fato que precisa, urgentemente, de detida atenção acadêmica para o encontro de soluções metodológico-científicas, com repercussões pragmáticas.

Nesse contexto, o estudo ora proposto poderá ser de grande valia para os órgãos ministeriais voltados para a defesa dos direitos fundamentais enfeixados em políticas

públicas, que poderão usufruir um material academicamente sistematizado acerca do tema.

Para fins didáticos, apontam-se como objetivos deste trabalho acadêmico: i) Objetivo geral: por meio da revisão bibliográfica, correlacionar controle pelo Ministério Público e implementação de políticas públicas relativas à gestão democrática da educação e do ensino e ii) Objetivos específicos: compreender o *modus operandi* do administrador público na esfera das políticas públicas educacionais; Tratar da governança na área da educação, ou seja, capacidade estatal-governamental de implementar políticas públicas educacionais, e a sua eficácia no Brasil e, especificamente, no Distrito Federal; Investigar as dificuldades enfrentadas pelos representantes ministeriais do MPDFT no seu atuar judicial e extrajudicial na esfera das políticas públicas educacionais, em especial, naquelas voltadas para o fomento e implementação da gestão democrática da educação; Apresentar sugestões para o aprimoramento da gestão do MPDFT das questões relativas à implementação das políticas públicas educacionais.

2 – METODOLOGIA

O encontro com objeto tão rico de informação, diversidade e sobreposição de áreas do conhecimento criou fortes preocupações do ponto de vista metodológico. A literatura mais acessível e amplamente utilizada por pesquisadores para determinação da metodologia de pesquisa se apresenta, normalmente, na forma de manuais com itens de preparação, execução, avaliação de pesquisa e normas de confecção de monografias (AZEVEDO, 1993; BARROS & LEHEFELD, 1986; CHIZZIOTTI, 1991; DEMO, 1987 e 1989; ECO, 1989; GIL, 1991; HAGUETTE, 1987; MANN, 1983; MARINHO, 1980; LAKATOS & MARCONI, 1991; MARTINS, 1998a; LIMA, 1981; RUIZ, 1996; SEVERINO, 1991 *apud* VERGARA, 1998).

Mesmo apresentando diferenças nas ênfases, estes manuais coincidem, de modo geral, na apresentação e detalhamento das etapas de pesquisa, especialmente as técnicas de coleta sistemática de dados. Caracterizam a grande preocupação de controle sobre o objeto e sobre os procedimentos da pesquisa, muito próximos da tradição e dos moldes estatutários das ciências empírico-formais.

Utilizadas de forma ampla na produção de pesquisas em administração pública, essas orientações metodológicas dão o perfil geral da pesquisa na área onde há expressiva “matematização” dos resultados e rigor de procedimentos empíricos, de tipo laboratorial, que por vezes subestimam a interpretação pelo sujeito. Por ingenuidade ou mesmo por má fé, pode-se querer esquecer que as ciências humanas se distinguem das ciências abstratas e naturais pelo seu caráter interpretativo, por excelência.

Nas palavras de Bauer (1999: 28) “[...]Não há como fugir à ‘normatividade’, mas é tanto possível quanto necessário forjar o discernimento que permite ao cientista perceber o quanto sua investigação científica se encontra, a cada passo, a serviço de

critérios subjetivos (normas) de natureza econômica, social, política, cultural, psicológica ou estética; ou seja, a serviço das dimensões ideológicas sempre referidas ao *status quo*, às estruturas de poder vigentes. Caso contrário, arrisca-se o sistema a corroborar para a legitimação das circunstâncias sociais moralmente condenáveis, sob o pretexto de serem elas ‘naturais’.”

Parece que as ciências administrativas, entretanto, pouco se aperceberam disso. E o apego ao caráter fechado, definitivo e quase dogmático criou uma armadilha inclusive para os pesquisadores em administração pública, naqueles sentidos em que se definem as ciências empírico-formais. É muito provável que tal apego passe pelo medo construído de que, sem o rigor do método positivo, a produção do conhecimento nas ciências humanas transforme, por exemplo, as ciências administrativas em “uma ‘meia-ciência’, ou ‘quase-ciência’ ou uma ciência ‘solta’ e aberta, isto é, não tão rigorosa como as outras.”(PEREIRA,1984; SROUR, 1978)

Diz Lungazo (1989: 14) que o homem, por outro lado, não “[..]teoriza só porque pensa. Teoriza também porque sente, porque age. E seu ato teórico tem tanto a ver com seu desejo, sua paixão e sua ação do que com sua racionalidade.” Assim, também, para Marcuse (1982: 144) o “[...]verdadeiro conhecimento e a verdadeira razão exigem o domínio sobre os sentidos, se não mesmo a libertação deles”. Porém, como afirma Tragtemberg (1979: 18) “[...]A bem da verdade, raramente a audácia caracterizou a profissão acadêmica.”

Assim, por desconforto, tentação e necessidade, este pesquisador foi buscar alternativas para enriquecer seu esforço e resolver suas preocupações metodológicas. Passou a praticar a reflexão e o entendimento da ciência como forma específica de aquisição do conhecimento e que, especialmente as ciências sociais, deve ser entendida como típica atividade humana (KNELLER, 1980). O cientista é ser social e seu

comportamento não difere do de outros indivíduos e grupos. A missão do pesquisador, seu papel e credibilidade pública, tendem a sofrer fortes limitações quando elegem técnicas que fragmentam o objeto e buscam estabelecer relações causais lineares em fenômenos sociais que, invariavelmente, têm caráter complexo.

Reverendo a tradição racional da modernidade pode-se dizer que sujeito e objeto, fatos e valores, forma e conteúdo, não podem mais ser tratados como entidades separadas ou isoladas, não sendo mais possível ao sujeito distanciar-se, ou imaginar-se distante e imune, do objeto que pretende conhecer. O mundo é observado e interpretado através de cultura e de feixes de valores específicos. O referencial teórico, o conjunto de premissas e as técnicas de coleta e sistematização de dados são determinados por um contexto social que vai necessariamente influenciar a interpretação, que confere significado às informações.

Nesse sentido, entende o pesquisador que a atividade de pesquisa formal acadêmica enriquece e dá sentido aos seus propósitos quando reconhece os limites dos seus métodos, os evidencia, e passa a incorporar a intersubjetividade, o respeito pelo outro e por seus próprios valores, superando o preconceito daquilo que a ciência costuma chamar de senso comum. Dar ênfase à intersubjetividade se traduz em priorizar a verbalização do interlocutor e, incorporando a tendência essencial de que o conhecimento humano é complexo e não compartimentado, busca entrecruzar-se dados, premissas e conclusões de diferentes ciências e campos deste conhecimento, um conhecimento transdisciplinar.

A palavra transdisciplinaridade foi usada pela primeira vez em 1970 por Piaget em um colóquio para designar a fase posterior à interdisciplinaridade. O desenvolvimento destas novas propostas para compreender os sentidos e as formas de conhecimento tomou impulso com a criação do Centre International de Recherches et

Études Transdisciplinaires - CIRET em 1987 com sede em Paris. Dentre os seus fundadores e membros do seu Conselho Diretor estão nomes importantes como Bassarab Nicolescu, Michel Camus e Edgar Morin. A partir do seu “Projeto Moral”⁷, o Centro define os conceitos e diretrizes que vão orientar seus trabalhos. O Brasil já conta com um organismo correlato denominado Centro de Educação Transdisciplinar - CETRANS, ligado à Escola do Futuro da Universidade de São Paulo - USP. O CETRANS promoveu o “1º Encontro Catalizador” em abril de 1999 com a participação do Presidente do CIRET Bassarab Nicolescu, que abriu o evento com o texto “A prática da Transdisciplinariedade”, mostrando que a discussão sobre metodologia transdisciplinar já é realidade corrente no meio acadêmico, especialmente nas escolas de educação⁸.

Autores preocupados com esta questão (D’AMBROSIO, 1997; HEISEMBERG, 1996; MORIN, 1991 e 1998; NICOLESCU, 1999a e 1999b) concordam que o caráter disciplinar do conhecimento moderno permitiu o estudo de um único objeto por diversas disciplinas ao mesmo tempo: Pluridisciplinariedade ou Multidisciplinariedade. A transferência de métodos e conceitos de uma disciplina para a outra, por sua vez, recebeu o nome de Interdisciplinariedade. Mas, ainda que tenham importância como métodos de construção do conhecimento, estas últimas concepções inscrevem-se em um nível de linearidade disciplinar e dizem respeito a um único nível de realidade.

A transdisciplinariedade⁹ procura envolver e transcender o que se passa por todas as disciplinas, buscando encontrar seus pontos de interseção e um vetor comum entre elas. Se a especialização vive correndo o risco de se transformar numa perigosa

⁷ Documento eletrônico HYPERLINK <http://www.perso.club-internet.fr/nicol/ciret/projfr.htm>

⁸ Documento eletrônico HYPERLINK http://www.cetrans.futuro.usp/palestra_bassarab.htm.

⁹ Etimologicamente o sufixo “trans” significa aquilo que está ao mesmo tempo “entre” as disciplinas, “através” das diferentes disciplinas e “além” de toda disciplina, remetendo a esta idéia de transcendência, conforme aponta Caldas Aulete, 2007.

fraqueza, uma hipertrofia de capacidades, uma surdez seletiva, o conhecimento holístico pode ampliar a extensão e dar maior significado e riqueza ao saber científico (ALVEZ, 1994). A transdisciplinaridade passa entre, além e através de disciplinas tradicionalmente distintas, numa busca de compreensão da complexidade.

Estas concepções apresentam uma identidade significativa com os pressupostos da fenomenologia¹⁰. Buscando uma alternativa do conhecimento de modo diferente daquele comum às ciências naturais, positivistas, diferente também da rígida delimitação metodológica da dialética, a fenomenologia “[...]procura abordar o fenômeno, aquilo que se manifesta a si mesmo, de modo que não o parcializa ou o explica a partir de conceitos prévios, de crenças ou afirmações sobre o mesmo, enfim de um referencial teórico. Mas ela tem a intenção de abordá-lo diretamente, interrogando-o, tentando descrevê-lo e procurando captar a sua essência. Ela se apresenta como uma postura mantida por aquele que indaga. O inquiridor fenomenólogo dirige-se para o fenômeno da experiência, para o dado e procura ‘ver’ o fenômeno da forma como ele se mostra na própria experiência.” (MARTINS & BICUDO, 1983).

Segundo as idéias de Husserl citado por GILES (1975, p. 131) o proceder interpretativo (hermenêutico) coloca o homem em uma situação diferente daquela que se encontra no “instante” e exige um conhecer dentro da perspectiva histórica, porque é o homem mesmo um ser histórico. Isolar-se das doutrinas existentes, “colocar-se entre parênteses”, abstrair tudo o que não seja pura consciência representa uma profunda dificuldade para o pensador (pesquisador) mas oferece novos trajetos, ajuda a decifrar novos significados, idéias e modos de pensar.

¹⁰ Fenomenologia significa o discurso sobre aquilo que se mostra como é (phenomenon+logos) ou “doutrina da aparência”. O termo surgiu pela primeira vez em o novo instrumento de J. H. Lambert mas passa a ser definido como “a ciência da experiência que faz a consciência” no livro Fenomenologia do espírito de Hegel. Designa hoje o pensamento de Husserl e seus continuadores dos quais os principais são Merleau-Ponty, Sartre, E. Fink, Ricoeur e Levinas.

A fenomenologia hursseliana é uma negação das tradições da ciência, para em seu lugar colocar um retorno às “coisas”. Tais coisas são os fenômenos que a consciência intencional visa, cabendo à fenomenologia descrever-lhes os desígnios e os modos de aparição dos fenômenos, a fim de apreender a essência desses que, para Husserl, é a estrutura de sua significação.

Tais orientações metodológicas formam um quadro interessante para enriquecer a forma de construir o conhecimento, especialmente em uma época em que muito se fala de indivíduo multifuncional e da recuperação da criatividade, da intuição e do ilógico como variáveis organizacionais, de interesse para o estudo da administração escolar. A administração como área do conhecimento vem por vezes enfrentando certa penúria metodológica a despeito da riqueza do objeto privilegiado de pesquisa: as organizações de produção, o terceiro setor, as organizações públicas. Esse quadro, porém, pode começar a mudar.

Não se quer, todavia, assumir os riscos de desprezar, de forma maniqueista, os instrumentos consagrados da pesquisa científica, expondo o esforço de pesquisa ao mesmo erro do rigor positivista, às avessas. Os procedimentos aqui utilizados e a construção do conhecimento sobre o objeto não abandonam os métodos consagrados, mas o coloca sob uma ótica mais ampla na realização do saber científico. Além disso, o pesquisador não quer perder o sentido de que “é o método que faz da ciência esta forma particular de construção do conhecimento” (ALVEZ, 1994, p. 49).

A partir dessas reflexões, que colocam em oposição as perspectivas puramente objetivas, não-humanas, positivistas, de um lado e do outro lado a busca de novas epistemologias de ruptura com a tradição metodológica racional da produção do conhecimento científico (transdisciplinariedade e fenomenologia), esta pesquisa procura uma via de meio. Busca valorizar a relação entre fenômenos objetivos e a subjetividade

dos indivíduos, combinando métodos que podem oferecer melhores soluções, sem perder a compreensão clara dos limites que estes impõem.

Assim, se a construção da realidade se dá pelos olhos do observador, onde a realidade só faz sentido no conjunto de percepções do sujeito pesquisador, a construção dessa realidade só se dará a partir de um substrato, que a pesquisa bibliográfica e a coleta de dados em campo podem fornecer. O conjunto de coleta e sistematização de informações se realizará no sentido de, sem menosprezar as outras fontes (estatísticas, quantitativas), prestigiar as formas de expressão dos sujeitos, a sua verbalização. E, naturalmente, aqueles que expressam idéias e informações o fazem de forma escrita ou falada.

Este trabalho também busca dados e informações que valorizem análises institucionais, aspectos de ordem social e política. Uma interessante abordagem é o Modelo de Hofferbert para Estudo Comparativo de Formação de Políticas apresentado no texto de SABATIER (1991) que destaca e ordena o que ele chama de “Incidentes Politicamente Relevantes”, são eles: condições histórico-geográficas; composição sócio econômica; comportamento político geral; instituições governamentais; e comportamentos das elites que concorrem e se sobrepõe no estabelecimentos de políticas públicas formais.

A abordagem de Coalizão Advocatória para a formulação de política pública (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993; SPINK, 1998) por sua vez oferece também uma visão da administração pública como inserida nas experiências práticas do cotidiano. É parte integrante - e não algo independente - das contradições do desenvolvimento econômico e social. O que os autores chamam de “[...]construção da sabedoria convencional[...]

é por natureza “[...]produto e produtora de suas circunstâncias e existe no *épistème* de seu tempo”(SPINK, 1998, p.167).

Na práxis da atividade de pesquisa, as ideias acima orientam, salvo melhor juízo, que para entender o processo político devemos ter dois pontos de partida basilares: uma visão filosófica da ciência e, de outro lado, uma perspectiva histórica e de intervenção. Filosoficamente, parte-se da premissa de que é logicamente impossível entender razoavelmente uma situação complexa - o que inclui praticamente tudo na área de políticas de governo - sem algumas “lentes” teóricas (teorias, paradigmas, estrutura conceitual).

Essas lentes devem ser capazes de distinguir o conjunto de variáveis potencialmente importantes e suas relações causais, daquilo que pode ser descartado com segurança na atividade de construção do conhecimento científico. E, importante, as “lentes”, as opções conceituais, os “descartes” devem ser explícitos a ponto de permitir a recepção, a análise e a crítica, às claras, por terceiros, das proposições teóricas e empíricas assumidas.

A interpretação dos fatos e dados deve reconhecer as variáveis históricas de tempo e lugar que condicionam a interpretação e, mais longe, ao pesquisador deve-se permitir a busca e valorização de instrumentos de diagnose, identificação de problemas e a proposição de soluções, como forma de agir. Legítima, assim, a orientação metodológica que admite o objetivo de orientação para a ação como um dos objetivos do esforço de pesquisa acadêmica. Aproxima-se de proposições, nesta linha, como as da pesquisa-ação (THIOLLENT, 1997) e as das práticas de pesquisa mais engajadas, segundo a teoria da ação (BOURDIEU, 1997).

Essas análises sobre orientação metodológica não têm por objetivo desprezar mas, ao contrário e como já considerado, buscam enriquecer o sentido da classificação consagrada de trabalhos científicos. Esta dissertação se enquadra na categoria metodológica de análise teórico-prática, dentro das reflexões realizadas sobre

metodologia. Especificamente é um estudo com análise interpretativa de revisão bibliográfica, em combinação aos dados coletados na forma de documentação e entrevista, em pesquisa de campo.

A presente pesquisa surge da necessidade de aprofundamento dos estudos acerca do controle da Administração Pública e suas implicações nos mecanismos de implementação de políticas públicas educacionais. A opção pelo método hipotético-dedutivo se deve à necessidade de identificar variáveis que influenciam nos fenômenos sociais observados na dinâmica política educacional.

O trabalho se constitui, em um primeiro momento, em revisão da literatura sobre o tema controle e implementação de políticas públicas e tem como característica essencial a transdisciplinaridade. Afinal, esse termo, de certa forma, identifica uma nova compreensão da realidade entre e para além das disciplinas especializadas.

Vale registrar que Bertalanffy, em seu Teoria Geral dos Sistemas, fala em interdisciplinaridade, enquanto a rigor, a transdisciplinaridade vai além desta concepção, como já se registrou (vide nota rodapé nº 2). É no artigo 3ª da Carta da Transdisciplinaridade, produzida pela UNESCO (ANEXO I), com colaboração fundamental do *Centre International de Recherches et D'Études Transdisciplinaires – CIRET*, na França, que vem o conceito transdisciplinar: “(...) a transdisciplinaridade não procura o domínio de várias outras disciplinas, mas a abertura de todas elas àquilo que as atravessa e as ultrapassa”. Esta diverge da tradicional interdisciplinaridade, pois não significa apenas que as disciplinas colaboram entre si, mas parte do pressuposto da existência de um pensamento organizador e complexo comum. Dentro desta visão, cabe ao pesquisador transdisciplinar organizar o conhecimento de forma holística e total, abandonando a visão comprometida e isolacionista das disciplinas individualizadas ou meramente correlacionadas (ANTONIO, 2002). Na interdisciplinaridade, como já

afirmou Edgard Morin (1982, p. 217 *apud* PETRAGLIA, 1995, p. 74), cada disciplina pretende primeiro fazer reconhecer a sua soberania territorial, e, à custa de algumas magras trocas, as fronteiras confirmam-se em vez de desmoronarem e por isso ela é definida como colaboração e comunicação entre disciplinas, guardadas as especificidades e particularidades de cada uma, enquanto por “transdisciplinaridade compreende-se o intercâmbio e as articulações entre elas por força de uma superação e desmoronamento de toda e qualquer fronteira que inibe ou reprime, reduzindo e fragmentando o saber e isolando o conhecimento em territórios predefinidos”. De qualquer sorte, a postura filosófica de abertura para a contradição e para a dialética comunicativa aproximam a teoria da complexidade e a Teoria Geral dos Sistemas (TGS). E, como já ressaltou-se, Bertalanffy compreende a obra de Piaget dentro da visão sistêmica que ele apregoa.

Busca-se, na presente pesquisa, revisar os estudos desenvolvidos em livros e periódicos, tanto no campo da Administração Pública quanto do Direito, sobre temas ligados ao controle e à implementação de políticas públicas, buscando sempre que possível adequá-los à realidade atual brasileira e abordá-los sem as fronteiras tradicionais, promovendo um intercâmbio de ideias em detrimento da sua simples separação, evitando-se disjunções e, ao mesmo tempo, sem pretender a unificação do saber.

O Direito, historicamente, se mostrou instrumento hábil para perquirir, enumerar, fundamentar e proclamar os direitos fundamentais. Contudo, a realidade contemporânea revela que, apesar das solenes declarações, tais direitos são continuamente violados (BOBBIO, 1990), quer por inação estatal (omissão), quer pela ausência de eficiência no desempenho das funções do Estado. Por outro lado, os estudiosos da Ciência Público-Administrativa sempre dedicaram grande atenção

acadêmica às questões relativas ao que chamam de governança (SANTOS, 2003), definida por José Matias-Pereira (2008) como a capacidade estatal de formular e implementar políticas públicas. A problemática aqui está centrada nas limitações do Estado, decorrentes da ineficiência da máquina administrativa. Formulam-se, então, academicamente, proposições para solucionar a crise da ineficiência administrativa e da falta de “efetividade social” no desempenho da função implementadora de políticas.

Ao longo de toda a dissertação privilegiar-se-á, por meio da utilização da teoria da comunicação, as abordagens das “categorias-ponte” entre as ciências e que se extraem, em uma visão sistêmica (MARTINELLI *et al*, 2005), da necessidade do próprio Direito de conhecer metodologicamente as experiências de outras disciplinas, especialmente, as da Ciência da Administração (SCHMIDT-ASSMANN, 2003, p. 56).

Frise-se que a visão do teórico da Administração Pública é diversa da dos operadores do Direito, especialmente, por apresentar-se mais focada na prática e voltada para a consecução de resultados eficientes e eficazes, estes dois últimos, entendidos aqui em uma conotação, especificamente, administrativa. Nesse contexto, questões ligadas a aspectos público-orçamentários e financeiros, ao planejamento, à modernização do setor público e ao controle e avaliação das políticas são preocupações primordiais do gestor público.

Outra diferença de abordagem está nos mecanismos lógicos estabelecidos para a compreensão e explicação das duas ciências: lógica jurídica própria que não se confunde com a formal, amplamente utilizada nas abordagens da Ciência da Administração, por não estar adstrita a ela. Ou como registra o jurista alemão: hermenêutica e jurisprudência que não se integram em um sistema rigorosamente axiomático do tipo da matemática ou da ciência do cálculo (LARENZ, 1997, p. 230).

Comparando o direito administrativo e a Ciência Administrativa, assevera

Cretella Júnior (1966, p. 242):

Tratando o direito administrativo como a Ciência da Administração das atividades do Estado no terreno não contencioso, preocupando-se, porém, esta última com a ação social e aquele com o ordenamento jurídico posterior e obrigatório para a boa realização daquele desiderato, é bem de ver que profundas são as conexões entre as duas disciplinas.

Direito e Administração Pública são ciências conexas, porém, distintas: se uma trabalha com o dever-ser, a outra está calcada no mundo do ser. Enquanto, na visão de alguns, a legalidade para o Direito pode ser um fim em si mesma, para a Administração Pública ela é sempre um meio para o atingimento da finalidade última: o “Bem Comum” (MEIRELLES, 1997). Se a rigidez legislativo-administrativa engessa os “processos” de inovação da Administração Pública (exemplo dos contratos de gestão, devido à inviabilidade prática, diante do direito administrativo positivo, de se outorgar às empresas estatais maior autonomia de gestão – DI PIETRO, 1999, p. 194), alguns mecanismos de gestão pública gerencial e pós-gerencial, calcados na legalidade, legitimidade e proporcionalidade garantem a fluidez necessária ao cumprimento do desiderato de eficiência propugnado como princípio pela Carta Magna em seu art. 37, *caput* (exemplo de algumas parcerias público-privadas na área da prestação de qualidade de serviços de assistência social e médico-hospitalares como as Associações das Pioneiras Sociais (PAES, 2006) e da constatação da necessidade do incremento da participação do Terceiro Setor na área, levada a efeito por membros do próprio Ministério Público – Ministério Público do Estado do Maranhão (PALHANO, 2000), do uso de ferramentas eletrônicas, nos mais diversos níveis da era da informação, nas relações com a Administração Pública, do orçamento participativo e dos conselhos gestores (SIRAQUE, 2005). Afinal o Direito é ciência em evolução, transformação e precisa acompanhar as mutações que ocorrem no plano da realidade¹¹ e que encontra

¹¹ Nesse sentido vem se dirigindo a melhor doutrina e para isto basta consultar o clássico “Direito Administrativo em Evolução” de Odete Medauar, referenciado na bibliografia. Ou ainda, o “Mutações do Direito Administrativo” de

guardada na própria visão evolutiva da Ciência da Administração.

Há de se destacar, prefacialmente, que três são os principais pontos de encontro teóricos entre os campos das ciências, dentro do recorte proposto nesta dissertação:

i) a priorização do controle preventivo face ao repressivo (MACHADO, 2007) de molde a evitar a concretização de efeitos jurídicos e sociais danosos e de grande “repercussão social”, devendo esta expressão ser compreendida em abordagem sociológica, no sentido de repercutir no seio social em afronta a interesses da coletividade como um todo ou de determinados grupos que necessitam de uma proteção juridicamente diferenciada (NEVES, 2001);

ii) a crescente normatização jurídica acerca do planejamento estatal, instrumento tradicional e reiterado objeto de estudo da Ciência da Administração Pública. O planejamento propicia sobremaneira o atingimento de metas programadas que, por sua vez contribuem, com real agregação de valor ao desenvolvimento nacional, objetivo da República Federativa do Brasil (art. 3^a, inciso II da CF), e manutenção da universalidade de bens considerados valiosos pela coletividade. O planejamento, como instrumento propiciador do desenvolvimento econômico, se concretiza na dinâmica estatal brasileira, por exemplo, quando sob a ótica do direito financeiro e da gestão das finanças públicas se realizam, de forma integrada, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (OLIVEIRA; ALMEIDA; GUIMARÃES, 2006; NASCIMENTO, 2009). Crescente também o seu impacto nas relações jurídicas privadas onde a título de exemplo apontamos o Planejamento Familiar como política pública direcionada às famílias e onde a atuação estatal deve respeitar os limites dos direitos e garantias individuais estabelecidos na Constituição Federal que são extensíveis à família, como

Diogo Figueiredo Moreira Neto e “Transformações do Direito Administrativo” de Patrícia Baptista, também registrados nas referências finais. Na Ciência da Administração há relevantes estudos contemporâneos sobre a chamada “administração evolutiva”, em especial, os de Dante Pinheiro Martinelli, professor da FEA-USP-RP.

célula, por intermédio de seus integrantes (5ª, CF) (ARRUDA NETO, 2009). Por sua vez, como mantenedor do patrimônio material e imaterial da coletividade, o planejamento se extrai, no plano normativo, das regras garantidoras da ordem urbanística adequada, nas cidades brasileiras: a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o conhecido “Estatuto da Cidade”; e

iii) a reflexão sobre um “novo” conceito (melhor seria se falar em concepção) de democracia que se qualifica como participativa ou deliberativa, onde o instituto jurídico de soberania popular (participação popular e do controle social) se imbrinca com a concepção contemporânea da administração societal, menos autoritária e mais aberta ao diálogo com o destinatário final das decisões políticas: o povo. Exemplos pragmáticos dessa confluência estão, mais uma vez, localizados no Estatuto da Cidade que estabeleceu a gestão democrática da cidade e determina a participação dos membros da sociedade no processo de produção, implementação e execução de políticas públicas (ARAÚJO JÚNIOR, 2008). Da mesma forma, as normas da LDB atinentes à gestão democrática da educação são hipóteses de participação societal e objeto de estudo desta dissertação.

Em uma perspectiva contemporânea, temos que existe um crescente e centralizado interesse acadêmico, verdadeira confluência de posturas científicas, sobre temas ligados à participação política do povo brasileiro no sentido de gerir e, ao mesmo tempo, fiscalizar a qualidade das atividades estatais e governamentais de molde a que estas não se desviem de um padrão mínimo plenamente exigível em um Estado Constitucional-Democrático de Direito, caso do Brasil. Trata-se do tema central da presente dissertação, como demonstraremos, oportunamente, o que aproxima a visão do jurista da concepção da escola da administração societal, tudo com implicações na gestão da educação.

Em uma visão compartimentada e disjuntiva, pode-se afirmar que o Direito trata da questão sob o tema da soberania popular que engloba tanto a participação popular quanto o controle social, estes institutos jurídicos de participação política da sociedade. Para a Administração Pública, de modelo pós-gerencial, o enfoque é direcionado à gestão popular das políticas públicas (*bottom-up*) (SCHIMDT, 2008).

Todo esse intercâmbio de visões, teorias e posturas entre a Ciência da Administração e o Direito se acentuou nos últimos anos, e o interesse jurídico por ela cresce a olhos vistos. A doutrina jurídica aponta que desde o término da Segunda Guerra ocorre uma tendência de renovação e intensificação dos estudos não jurídicos da Administração Pública, acentuada nas décadas de 1960 e 1970, especialmente, devido à posição hegemônica do Executivo com o aumento de suas atribuições com atuação intensiva no campo econômico e social, apontando para a necessidade de aprimoramento do desempenho administrativo. Nesse sentido, consigna Medauar (2009, p. 41):

Outros fatores reforçam o interesse pela ciência da Administração: maior intercâmbio entre Administração e sociedade; preocupação com eficiência da atividade administrativa; todo um movimento internacional de humanização das relações entre Administração e indivíduos; necessidade de reduzir a burocratização, para introduzir flexibilidade, descentralização e práticas democráticas.

Daí a indiscutível necessidade e oportunidade dos estudos não jurídicos da Administração, realizados principalmente pela ciência da Administração Pública, para que melhor se possa conhecê-la.

Por oportuno, deve-se registrar que existem inúmeros estudos acerca dos temas controle e implementação, no campo tanto da Administração, quanto no jurídico. Contudo, poucos são aqueles que correlacionam os dois tópicos, em se tratando do sistema educacional brasileiro. Nesse sentido, a fim de garantir consistência ao trabalho, buscar-se-á revisar a literatura específica que trata das políticas públicas educacionais, adequando-a à realidade atual, pátria e local.

Outrossim, em um segundo momento, pretende-se levar a efeito pesquisa

exploratória descritiva, com análise qualitativa, junto às Promotorias de Defesa da Educação do Distrito Federal, órgãos de controle externo da Administração Pública local e que tem como uma de suas inúmeras vertentes de atuação: a busca de concretização das políticas educacionais.

Lançar-se-á mão de entrevistas estruturadas e em profundidade (HAIR JR; WOLFINBARGER; ORTINAU; BUSH, 2010) com os membros titulares (ou em exercício pleno) das promotorias em questão, bem como de trabalho empírico voltado para a análise de documentos judiciais e extrajudiciais (processos judiciais -ex: ações civis públicas-, procedimentos -ex: inquéritos civis públicos etc. e atos - ex: notificações, recomendações, etc.) correlacionando a função controladora ministerial e a implementação prática de políticas públicas educacionais no Distrito Federal, voltadas para a garantia da participação popular na gestão da educação local).

A fim de se garantir a confiabilidade (fidedignidade e credibilidade) da pesquisa realizada em termos da consistência dos dados obtidos nas entrevistas de natureza qualitativa, proceder-se-á, posteriormente à efetivação do trabalho de campo, à validaçãoêmica das análises levadas a efeito pelo pesquisador. Significa que verificar-se-á se as análises apresentadas no relatório encontram eco com as pessoas dentro da cultura ou subcultura estudada, sendo uma forma de validade estabelecida por meio da confirmação com integrantes da instituição pesquisada (HAIR; WOLFINBARGER; ORTINAU; BUSH, 2010).

A pesquisa, nesse sentido, será exploratória, intervencionista, aplicada e, sobretudo, qualitativa, mesmo que sejam trabalhados alguns dados quantitativos. Quanto aos meios, será documental e bibliográfica.

Os dados obtidos na análise empírica serão interpretados de forma qualitativa e não têm a pretensão de explicar a totalidade da realidade brasileira, tampouco do

Ministério Público nacional, mas, sim, de servir de indicativo e proposição metodológica para análises voltadas para a realidade educacional especificamente da gestão societal do ensino público no Distrito Federal.

Muitas das modelagens teóricas abordadas e conclusões poderão servir de base para a construção, em um momento posterior, de um modelo nacional de controle-implementação, com variáveis relevantes já identificadas e definidas, viabilizando na prática do funcionamento estatal e governamental um sistema com métodos direcionados ao seu aperfeiçoamento.

3 – REVISÃO DA LITERATURA

3.1 Função controle na Administração Pública

3.1.1 - Função administrativa do controle: abordagem organizacional

No presente capítulo, pretendemos apresentar um painel da função administrativa do controle no campo organizacional (público ou privado). Registre-se, desde já, que não se quer transferir conceitos corporativos, sem adaptação, para as questões ligadas ao controle no setor público, crítica direcionada ao próprio modelo gerencialista de gestão da coisa pública enfeixada, na segunda parte da revisão da literatura.

Por força de a análise aqui ser de natureza histórica, sistemática e complexa, quer-se crer na utilidade do presente capítulo para a formulação de conceitos e fórmulas abstratamente aplicáveis nos dois setores. Além disso, realizando uma leitura crítica das Escolas da Administração, com incursões nas inovações trazidas por Gareth Morgan (2007) no campo da teoria das organizações, objetiva-se poder formar uma base teórica para a compreensão do tema controle.

A função administrativa controle foi abundantemente estudada pelos teóricos da Administração, em especial, no campo corporativo. Ela é hoje compreendida como um subsistema de um sistema maior: o administrativo. À medida que a escala e a complexidade das organizações modernas aumentavam, o subsistema e a função de controle ganhavam importância singular. Como o escopo gerencial é o de adequar aquilo que efetivamente ocorria nas empresas ao que fora anteriormente planejado, planejamento e controle tornam-se conceitos indissociáveis.

Historicamente, o conceito de controle se construiu segundo influências teóricas das chamadas Escolas da Administração que nem sempre dispensaram a necessária atenção para a relação deste com o de planejamento. Apresentar-se-á um esforço sintetizador a seguir, buscando correlacionar o controle e a visão predominante das correntes doutrinárias da Administração.

Gareth Morgan é um autor cujo pensamento se pretende correlacionar com as escolas da abordagem tradicional da TGA, apontando sua visão peculiar sobre a matéria. Em seu livro *Imagens da Organização* (2007), Morgan propõe uma releitura da TGA, menos presa a referenciais históricos, como os trabalhos de Motta (2008) e Chiavenato (2009), e ao agrupamento em escolas. Ao contrário propõe a leitura das organizações com base em nove imagens: i) máquinas, ii) organismos, iii) cérebros, iv) culturas, v) sistemas políticos, vi) prisões psíquicas, vii) fluxo e transformação e viii) instrumentos de dominação.

Há pontos de encontro entre algumas escolas e imagens organizacionais. Citem-se, por exemplo, as imagens culturais, em Morgan, e os estudos das Escolas das Relações Humanas e da Escola Comportamental (CHIAVENATO, 2009; MOTTA; VASCONCELOS, 2008) que compartilham discussões acerca do contexto cultural das organizações, enquanto valores e crenças que influenciam diretamente a sua exteriorização. Além disso, trabalham com a valorização das ideias de cultura e de subcultura, em estudos de Sociologia aplicada à Administração, no sentido de que precisam ser gerenciadas e compreendidas para que não gerem a fragmentação da organização.

A literatura aponta como momento inaugural da TGA a denominada Escola Clássica da Administração que teve como expoentes os engenheiros britânico Taylor (“Princípios da Administração Científica”, de 1911) e francês, Henry Fayol

(“Administração Industrial e Geral”, de 1949). Nesta escola administrativa, a visão de controle era bastante limitada pela lógica da exploração do trabalho humano na época da Revolução Industrial e da visão econômica do homem (*homo economicus*) (MOTTA; VASCONCELOS, 2008). Além disso, o controle era, necessariamente, hierarquizado e formal. Fayol, por exemplo, assim se referia ao controle (2009):

Todas essas operações são do domínio da vigilância, tanto que podem ser executadas pelo chefe da empresa e por seus colaboradores hierárquicos. Numa empresa metalúrgica, por exemplo, o minério ao entrar na usina é objeto de recepção pelo serviço técnico; os produtos usinados são submetidos ao controle do serviço comercial antes de sua colocação à venda. Cada serviço fiscaliza seus agentes. A autoridade superior o conjunto.

No plano pragmático, teve repercussão, dentro da perspectiva da administração científica, a experiência de Ford, que desencadeou um movimento como modo de produção industrial até recentemente hegemônico: o fordismo (MOTTA; VASCONCELOS, 2008).

Dentro dessa perspectiva, o controle nas empresas dizia respeito, em grande parte, à visão utilitarista do homem, enxergado como um ser isolado e que reage sempre como indivíduo (atomismo tayloriano), simples e previsível. A produtividade industrial estava ligada aos incentivos financeiros, à constante vigilância, aos fatores ambientais e ao treinamento (“cálculo de tempos e movimentos” de Taylor). A motivação do empregado era meramente salarial, e a falta de problematização das questões psicológico-sociológicas organizacionais (visão microscópica do homem que, aliás, foi tratada de forma tragicômica no cinema por Charles Chaplin no clássico filme “Tempos Modernos”, e que levou teóricos da época a direcionarem a função administrativa do controle para aspectos estruturais e formais das empresas). Para esta escola do pensamento administrativo, alterando-se aspectos ligados à estrutura (hierarquia, departamentalização, organogramas etc.) e às formas (processos, rotinas etc.), a organização poderia ser devidamente controlada e adequada.

Morgan (2007) interpreta a escola clássica (e também a escola burocrática) como uma imagem holográfica das máquinas. A concepção das organizações como máquinas regidas pela “organização e método” (O&M) e a constatação de que elas são intrinsecamente mecanicistas, e, portanto, plenamente controláveis, hierarquizadas, centralizadas e formais embasam também esta visão da organização. Outrossim, remete a Morgan, em menor intensidade, e outras duas imagens: a da organização como instrumento de dominação exercitada, muitas vezes, de forma sub-reptícia pelo controle e aquela que projeta a imagem da organização como prisão psíquica. Nesta hipótese, em uma abordagem pouco otimista, as organizações se exteriorizam como verdadeiras armadilhas geradas por formas assumidas de raciocínio, como no caso do sucesso, da acomodação e dos processos grupais. A imagem da prisão psíquica é por nós apreendida como uma das mais sofisticadas de Morgan (2007) e traça a análise de questões ligadas ao inconsciente (sexualidade reprimida em Freud) e aos fenômenos sociais (família patriarcal).

De qualquer sorte, a abordagem incompleta e pouco democrática da Escola Clássica restou escancarada em uma experiência levada a efeito pela Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos, em 1924, e que, curiosamente, dentro dos pressupostos da própria Administração Científica, verificava a correlação entre produtividade e iluminação: a revolucionária “Experiência de Hawthorne”.

Na tentativa fracassada de neutralizar fatores e variáveis psicológicas e sociológicas dentro das organizações, o experimento se arrastou até 1932 (CHIAVENATO, 2009). Mas em 1927, em uma fábrica na cidade de Hawthorne, o Conselho Nacional realizou uma experiência presidida por Elton Mayo que, diante da dificuldade científica de relacionar iluminação com eficiência do operariado, constatou que a produtividade estava muito mais ligada a aspectos psicológicos e sociológicos do

trabalhador.

Percebeu-se a existência de um sistema de sanções sociais, plenamente incorporadas e aceitas dentro dos grupos e subgrupos organizacionais que afetavam diretamente a produtividade do operariado. Surgiram, então, novas preocupações, como o nível de integração social do grupo de trabalhadores, o seu comportamento social e a análise dos chamados grupos informais que interagiam de uma forma não prevista na estrutura hierárquico-formal da organização. O processo de industrialização desintegrou os grupos sociais primários (família, grupos religiosos, grupo de amigos etc.) e tornou a fábrica uma verdadeira unidade social onde as necessidades de reconhecimento do funcionário como membro de um grupo social e questionamentos voltados para a motivação humana, liderança, comunicação e a existência de uma organização informal ganharam espaço em contraposição à ideia de controle hierárquico, formal e meramente estrutural.

Nesse contexto, o controle, dentro da visão mecanicista do *homo economicus*, passou por um período pouco profícuo no plano acadêmico, especialmente, diante da visão humanizadora (*homo socialis*) (MOTTA, 2008) da Escola das Relações Humanas que teve em Elton Mayo e Mary Parker Follet (esta a autêntica precursora, com estudos anteriores à “Experiência de Hawthorne”) seus dois expoentes. Por outro lado, os sistemas informais de sanções ganharam evidência em alguns trabalhos.

Mas foi com os estudos desenvolvidos pelo alemão Max Weber (1864-1920), professor da Universidade de Friburgo em Heildeberg que inaugurou a “Sociologia da Burocracia”, que se viu renovar o fôlego dos estudos acerca do controle, relegados a um segundo plano pela Escola das Relações Humanas.

O modelo burocrático surge em uma reação ao nepotismo, crueldade, falta de imparcialidade e de transparência típicos da Revolução Industrial e tem grande

repercussão durante todo o século XX, conhecido como o “século da burocracia”. A Teoria da Burocracia weberiana é tipicamente estruturalista-fenomenológica e se baseia na racionalidade, sendo que nela o controle é procedimental, formal e hierarquizado, modelagem adotada, especialmente, no setor público mundial até a atualidade.

Weber, em sua monumental obra “Economia e Sociedade” (2004), identifica três tipos de autoridades. São eles, em apertada síntese: i) autoridade tradicional, baseada nos costumes e tradições de uma determinada cultura. Sua legitimação advém da tradição religiosa, crenças e costumes sociais; ii) autoridade carismática, baseada nas características pessoais de um determinado indivíduo. Reconhecimento pelos seus feitos e qualidades individualizadas; e iii) autoridade racional-legal, baseada nas regras e normas estabelecidas em um regulamento aceito por todos os membros de uma dada comunidade.

O exercício do controle, na burocracia, se dá com base nesta última modalidade de autoridade e observa competências e procedimentos preestabelecidos. Ele é, portanto, formal e hierárquico, mecanicista, valorizando o regramento e ignorando o componente humano e as relações interpessoais informais dentro das organizações.

Tudo isso estimulou, dentro da própria Escola Estruturalista, o desenvolvimento: i) de tipologias alternativas como é o caso da de Amitai Etzioni (1963) que aprofundou os estudos acerca da coerção e do utilitarismo na literatura administrativa, e ii) uma enxurrada de críticas, no campo corporativo, que caracterizavam a burocracia weberiana como disfuncional, ganhando nos trabalhos de Merton e Roth grande repercussão acadêmica (MAXIMINIANO, 2009).

Etzioni, em sua obra “Organizações Modernas” (1980) identificou que estas se caracterizam pela divisão do trabalho com atribuição de poder e responsabilidades, bem como pela existência, dentro de sua coerência interna, daquilo que chamou de “centros

de poder” que, em última análise: i) controlariam os esforços combinados da organização, dirigindo-os para seus objetivos, ii) reexaminariam continuamente a realização da organização e iii) quando necessário, reordenariam sua estrutura com vistas à manutenção ou ao aprimoramento.

Considerando que mesmo aquelas unidades sociais consideradas naturais, como a família e a comunidade, controlam seus membros e que as organizações, enquanto unidades sociais com finalidade específica, são, também, unidades artificiais (planejadas, deliberadamente estruturadas) mais complexas, principalmente por se preocuparem com a realização do controle formal, condição preeminente das organizações modernas.

Nessa perspectiva, os meios de controle utilizados pela organização podem ser agrupados, segundo o cientista social, em três categorias: i) físicos (sanções, coações físicas, ameaça, etc.), ii) materiais (baseado na aplicação de meios materiais, recompensas e incentivos econômicos) e iii) normativos (fundamentados em símbolos puros – que, por sua vez, englobam os normativos, como os de prestígio ou estima, e sociais como os de afeto e aceitação) ou em valores sociais propriamente ditos.

Essas categorias de controle acarretam internamente à organização três tipos de interesses individuais no sentido de obediência a um determinado estímulo controlador: i) alienatório, característico do indivíduo desconectado, psicologicamente desinteressado e que responde mediante o uso da força ou coação; ii) calculista, do indivíduo que responde a um estímulo normalmente econômico e imediato; e iii) moral, que enxerga o trabalho como agregação de valor tanto pessoal quanto organizacional, especialmente, por existir identificação com a missão da instituição, e que por isso mesmo responde satisfatoriamente aos estímulos externos.

Enfatizando os sistemas psicossociais de controle nas organizações, o professor

da Universidade de *Columbia*, nos Estados Unidos da América, apresentou, em breve síntese, a seguinte tipologia organizacional (*apud* CHIAVENATO, 2004, p. 299): a) Organizações coercitivas. O poder é imposto pela força física ou controles baseados em prêmios ou punições. Utilizam a força – latente ou manifesta – como principal controle sobre os participantes de nível inferior (...) As organizações coercitivas incluem exemplos como campos de concentração, prisões, instituições penais etc.; b) Organizações utilitárias. O poder baseia-se no controle dos incentivos econômicos. Utilizam a remuneração como base principal de controle (...) As empresas e o comércio estão incluídos nessa classificação; e c) Organizações normativas. O poder baseia-se no consenso e sobre objetivos e métodos da organização. Utilizam o controle moral e motivacional. As organizações normativas são chamadas “voluntárias” e incluem a Igreja, universidades, hospitais organizações políticas e sociais.

Etzioni também explicita que, além destes três tipos básicos, há organizações que utilizam dois tipos de poder concomitantemente e as denomina de organizações com estrutura dupla de obediência (*dual compliance*) e dessa forma combinariam poder normativo e coercitivo nas organizações de combate, poder normativo e utilitário em alguns sindicatos e poder utilitário e coercitivo em algumas empresas como propriedades rurais que operam em sistema de semiescravidão (MAXIMINIANO, 2009).

Por sua vez, a leitura antitética dos trabalhos acadêmicos de Merton e Roth, embora sejam distintos, guardam uma certa coerência e diz respeito, em síntese, às características disfuncionais burocráticas, entendidas como consequências imprevistas da burocracia, instituição construída cientificamente sob a lógica da previsibilidade. São elas:

- Mecanicismo;

- Valorização e uso excessivo de regras
- Individualismo
- Formalismo exacerbado
- Resistência às mudanças
- Despersonalização das relações humanas
- Fluxo falho de informações organizacionais, e
- Nepotismo.

A leitura acadêmica de Perrow, por sua vez, é objeto de discussões na literatura, sendo que parte dela enxerga nele um defensor da burocracia (CHIAVENATO, 2005) e outros acreditam que seu posicionamento era de não só cético quanto ao tipo ideal de Max Weber, como crítico ferrenho das organizações formais que, em sua concepção, apresentariam problemas ligados ao particularismo, satisfação de interesses pessoais, excesso de regras e hierarquia, esta última entendida como negação explícita da autonomia e da liberdade (MAXIMIMIANO, 2009).

Registre-se, por oportuno, que a Escola Estruturalista compartilha, em suas análises, algumas conclusões extraídas dos estudos de Morgan acerca da imagem das organizações como sistemas de governo. Discussões acerca do exercício do poder e as diversas formas como ele é praticado: autocrática, burocrática, democrática ou por meio da cogestão, já foram apreciadas de forma crítica pelos autores dessa escola do pensamento administrativo.

A imagem de Morgan dos sistemas de governo nos remete a um conjunto complexo de interesses (predisposições que envolvem objetivos, valores, desejos, expectativas, orientações e inclinações) e dizem respeito ao indivíduo e à própria organização. Nesse sentido, é que o estruturalismo fenomenológico resta estampado, na projeção da imagem holográfica dos sistemas de governo, em especial, quando se

percebe que o inter-relacionamento indivíduo-organização implica, muitas vezes, conflito do que se extrai a relevância do gerenciamento deste por meio do uso do poder, compreendido como aptidão de influenciar pessoas e que este tipo de relação, avaliada sob a ótica do poder e da autoridade, são temas típicos desta relevante Escola da Administração, como já se apontou.

No início da década de 1950 ganhou força, pelos estudos de Peter Drucker¹² e de Harold Koontz e Cyril O'Donnel, uma nova escola administrativa corretamente denominada Neoclássica. Esta, ao mesmo tempo em que remodelava, redimia os postulados da Teoria Clássica. Enfatizava a Administração como uma técnica social baseada em princípios universais e não uma ciência propriamente dita.

Para os neoclássicos, as ideias acerca de tipologia organizacional (organização linear, funcional e de linha-*staff*), departamentalização (por funções, processos, projetos, produtos-serviços ou geográfica) e eficácia, entendida como resultados, ganham corpo. Surge, em decorrência desta “nova” base de pesquisas, a chamada Administração por Objetivos (APO) como técnica e processo administrativo que teve grande repercussão no setor privado e, atualmente, ganha ênfase, também no setor público, em especial por suas características democráticas.

A APO, em linhas gerais, pode ser entendida como um modelo (ou técnica) administrativo(a) que pressupõe um processo participativo-democrático de gerenciamento, seguindo uma rigorosa definição de metas conjuntas, divisão de responsabilidades projetadas com base em indicadores ou padrões previamente discutidos e fixados, e controle do cumprimento dos objetivos, por meio de uma avaliação, onde se chegará a um resultado final. Ontologicamente a APO busca responder o porquê e o para que administrar, em detrimento do questionamento de

¹² Este é o principal nome desta Escola da Administração.

como administrar e tem no planejamento estratégico o instrumento aplicável.

Como metodologia que é, o planejamento estratégico engloba, em linhas gerais, a construção inicial: i) de uma missão e ii) de cenários, por meio da análise ambiental interna e externa. Apoiada nestas, segue-se a definição de objetivos e metas que serão atingidos por meio de estratégias que, por sua vez, dizem respeito ao redesenho organizacional, projetos, programas ou redefinição orçamentária. Após, passa-se às fases seguintes de definição de um plano de implantação, implementação propriamente dita e, finalmente, acompanhamento, por meio da avaliação e controle (MARCELINO, 2004). O planejamento estratégico, nos moldes abordados por Marcelino, diz respeito àquele em sentido estrito e, portanto, ligado à “Escola do Planejamento” que enxerga a formulação da estratégia como um processo formal. No estado atual da Ciência Administrativa, tal escola é bastante questionada e criticada. Mintzberg (2000) chega mesmo a falar da grande “falácia do planejamento estratégico” como residindo na realidade de que, ao contrário do que apregoa, ela, em última análise, não gera estratégias, mas apenas constata e elenca de maneira formalizada as estratégias existentes, colocando de lado, inclusive, as estratégias emergentes. Seu nome mais adequado seria, destarte, programação estratégica “já que como análise não é síntese, o planejamento estratégico nunca foi geração de estratégias. Seu nome técnico e correto é “programação estratégica”. O professor canadense identifica outras nove escolas do planejamento em sentido amplo: Escola do Design, Escola do Posicionamento, Escola Empreendedora, Escola Cognitiva, Escola de Aprendizado, Escola do Poder, Escola Cultural, Escola Ambiental e Escola de Configuração. As Escolas do Design, do Posicionamento e a do Planejamento Estratégico possuem natureza eminentemente prescritiva, incorrendo em outra inconsistência teórica no que diz respeito à cisão brutal que realizam entre as etapas de formulação e implementação das estratégias. As demais

propõem uma compreensão do planejamento por meio de processos e mecanismos não prescritivos, mas descritivos, que partem da análise ambiental, do processo de aprendizagem e das relações de poder dentro da organização etc (MINTZBERG, 2000).

Na abordagem de perspectiva neoclássica, o controle tem grande relevância e chega, mesmo, a ganhar ênfase, enquanto função, uma vez que a administração e os administrados, conjuntamente e a partir de objetivos traçados, passam a elaborar planos táticos e operacionais, em alinhamento com a estratégia maior da organização, para o atingimento daqueles, e são monitorados por meio de auditorias (interna e externa). Dependendo da seriedade destas e da qualidade do processamento das informações obtidas por meio delas, as correções e ajustamentos dos ciclos de APO (visão cíclica da APO) viabilizariam um controle eficaz da organização.

Em grande parte devido à superação, no campo teórico, da visão burocrática de organização, das limitações utilitaristas e maniqueístas das Escolas Clássica, das Relações Humanas¹³ e Neoclássica, e por influência direta das demais ciências, especialmente da Biologia, ganha força na Teoria Geral da Administração a noção de organismos, e duas outras escolas se destacam: a Sistêmica e a Contingencial. Estas também agregaram debates acerca do controle.

A Escola Sistêmica tem uma abordagem organizacional própria e o denominado pensamento sistêmico na Administração tem em L. Von Bertalanffy seu expoente máximo, no sentido de ele ter lançado as bases teóricas da Teoria Geral dos Sistemas (TGS) que influenciaria outras ciências sociais a exemplo do Direito. Além dele, outros

¹³ Relembre-se que a Escola das Relações tem seu gérmen na Experiência de Hawthorne que buscou, por meio de estudos sofisticados de pequenos grupos de trabalhadores, a neutralização de fatores (inclusive humanos), com objetivos de aumento da produtividade e da capacidade organizacional, postura claramente maniqueísta, em grande parte por ser excessivamente pragmática e por encontrar ecos no utilitarismo de *Jeremy Bentham* (Motta, 2008 p. 27). Seu grande mérito foi sem dúvida constatar *in loco* a organização informal e estudá-la, sistematizá-la. Outra escola, a Comportamental, enfrentou de forma mais sofisticada a questão humana dentro das organizações, empreendendo estudos, inclusive, acerca da motivação humana, com destaque para os estudos inaugurais do psicólogo social *Abraham Maslow*, criador da clássica pirâmide das necessidades, que acabou conhecida nos meios científicos como a Pirâmide de *Maslow*. (Chiavenato, 2009).

pensadores desenvolveram e aprofundaram os estudos sistêmicos na Ciência da Administração valendo aqui citar outros nomes expressivos como Espejo, Beer e Ackoff. No Brasil merece destaque especial os trabalhos de Dante Pinheiro Martinelli e Carla Ventura que possuem ampla produção científica publicada sobre o tema. Martinelli, ademais, é o coordenador do *International Society for the Systems Sciences* (ISSS) – Brasil.¹⁴

Para a escola sistêmica, em linhas gerais, a empresa é um sistema composto de subsistemas que interagem entre si e com o ambiente externo (suprassistema). A abordagem dentro desta visão supera o reducionismo, mecanicismo e o pensamento analítico até então vigentes e viabiliza uma apreciação expansionista e teleológica das organizações, por meio do pensamento sintético.

O controle, dentro da teoria dos sistemas, é objeto de estudo da cibernética que, segundo Bertalanffy é uma teoria de controle baseada na comunicação (transferência de informação) entre o sistema e o meio e dentro do sistema, e do controle (retroação) da função dos sistemas com respeito ao ambiente. Partindo do pressuposto de que inexistem sistemas autenticamente fechados, a função controle da gestão também é fruto da retroação (*feedback*) gerada pelas relações com o subsistema interno ou com o ambiente e tem por escopo o processamento de entradas em saídas que idealmente gerariam a homeostase de todo o sistema. Ganha força, neste sentido, a ideia de interação com o ambiente e este como regulador e controlador primordial da função administrativa interna que busca a sinergia e combate à entropia negativa (negentropia).

Como aponta a melhor literatura sobre o tema, a aplicação dos conceitos da cibernética na administração pode ser visualizada como uma forma diferente de lidar com a complexidade das organizações¹⁵, ao permitir uma nova perspectiva de sua

¹⁴ <<<<http://www.issbrasil.usp.br/>>>>. Acesso em 03.03.2011.

¹⁵ Note-se, outrossim, que a idéia sistêmica que prevalece teoricamente no pensamento jurídico é a de

compreensão (MARTINELLI *et al*). Beer, por exemplo, propõe a substituição da pesquisa operacional pela teoria da informação na análise dos sistemas mais complexos com vistas a avançar metodologicamente com relação ao simples probabilismo que imperaria nas análises dos sistemas mais simples. O autor assinala que (*apud* MARTINELLI; VENTURA, 2006, p. 106):

A função de controle corresponde a uma rede de informações fortemente integrada, reagindo, coerentemente, formando portanto um sistema. E a cibernética é o campo de investigação para esses sistemas, caracterizados pela complexidade, e que dessa forma não podem ser completamente descrito nem facilmente detalhados (...)

Note-se que a TGS propõe a idéia de que é possível domar a complexidade por meio da decomposição, da abstração, da hierarquia, da emergência, da comunicação e controle, da recursividade e da recorrência (MARTINELLI *et al*, 2006, p.34-37). Enquanto isso, a teoria da complexidade não avança neste campo e pretende que a complexidade seja aceita e absorvida como ela é. Revela aqui aquilo que entendemos ser a grande fragilidade teórica do chamado “paradigma da complexidade” que inviabiliza a idéia de que há mecanismos que reduzem a complexidade e facilitam sua sistematização e controle.

Por sua vez, a Escola Contingencial traz para a Administração o conceito de organizações orgânicas, baseadas na flexibilidade, pouca divisão do trabalho, mutabilidade, adaptatividade e transitoriedade. À medida que a escala e a complexidade das organizações modernas aumentavam, o subsistema e a função de controle ganham importância singular e maior amplitude, baseando-se na ideia de relatividade e na busca de respostas adequadas para situações distintas, considerando a complexidade humana (*homo complexus*) no nível sistêmico de valores, percepções e necessidades.

As Escolas Sistêmica e Contingencial têm nítido encontro teórico com a imagem

Niklas Luhman (1980, p. 31) para quem o processo é um meio de redução da complexidade.

de Morgan da organização como organismo, como sistema vivo. Com a descoberta da noção de necessidades organizacionais com os experimentos de Elton Mayo e seu aprofundamento com os estudos de Abraham Maslow, tal ideia ganha corpo e empirismo. O biologismo da noção de organização como sistema aberto e de contingência (Paul Lawrence e Jay Lorsch) são, também, fundamentais dentro da composição desta imagem organizacional.

Da mesma forma, compreendemos haver correlação entre as Escolas Sistêmica e Contingencial e a concepção de Morgan da organização como cérebro, mesmo que haja nele germens de ideias inovadoras na sua teoria, autorizando a construção de um arcabouço próprio para compreensão do fenômeno social-organizacional.

Para Morgan (2007), as organizações, assim como o cérebro, são sistemas holográficos de processamento que se criam e recriam, aprendem a aprender a cada momento, reestruturando-se, reformulando-se, amoldando-se às novas realidades (auto-organização). Tais conceitos estão intimamente ligados à ideia de sistemas e sua natureza essencialmente dialética de posicionamento, contraposição e composição, exemplo do planejamento holográfico que conta, ademais, com princípios particulares que dão importância para a redundância e para a criação da conexão no processo, até mesmo no momento da implementação.

Também intrinsecamente ligada à ideia de sistema está a concepção da organização como fluxo e transformação. Maturana e Varela (*apud* MORGAN, 2007), por exemplo, enxergam que as organizações tentam atingir uma forma de confinamento autorreferencial em relação ao seu ambiente, ou seja, interpretam o ambiente como projeções das suas próprias identidades ou autoimagem. Nesse sentido, existe uma contraposição entre esta visão autolimitada e a visão sistêmica que propicia a mudança e a própria evolução das organizações, por meio de um processo de exposição à

contradição que, implica, necessariamente, na transformação (qualitativa ou quantitativa). Dentro desta concepção importa gerenciar o fluxo como resposta à contradição intrínseca que todas as organizações sofrem ao longo de suas existências, em vez de exercitar tão somente o controle formal e hierarquizado.

Em tema de controle, o intuito gerencial sempre foi o de adequar aquilo que efetivamente ocorria nas empresas ao que fora anteriormente planejado, o que torna planejamento e controle ideias inseparáveis e que já foram chamadas de funções siamesas pela literatura da Teoria Geral da Administração (CARAVANTES; PANNO; KLOECKNER, 2007).

Em uma visão contemporânea, controle é mais do que cuidar da comparação dos resultados reais obtidos com padrões preestabelecidos. Em uma visão orgânica dos processos gerenciais, controlar significa adequar, por meio da análise estratégica, os resultados presentes e futuros ao planejamento da organização, conduzindo-se a organização à eficiência (otimização dos meios, recursos, processos e técnicas para atingir objetivos finais) e eficácia (o efetivo atingimento destes objetivos).

Inicialmente, a visão de controle nos estudos organizacionais dizia respeito à análise comparativa do trabalho feito com os resultados obtidos. Projetada para o passado, pois voltada para a análise de um ato, decisão ou política corporativa anterior que já produziu efeitos e se encontrava, necessariamente, finalizada.

Com o tempo, os estudiosos (CARAVANTES; PANNO; KLOECKNER, 2007) perceberam que o controle meramente comparativo, com ou sem aplicação de sanções, e que, idealmente, corrigisse as diretivas e diretrizes gerenciais de uma empresa (visão corretiva do controle) não revelaria o verdadeiro alcance da função administrativa em questão.

Em ajustamento conceitual, enxergou-se no controle um esforço sistemático da

administração para avaliar o desempenho da organização comparativamente a padrões, planos e metas preestabelecidos, privilegiando não só a visão corretiva inerente à função administrativa, mas agregando uma visão preventiva que evitasse a ocorrência de desvios e gerasse, ao final, as almejadas eficiência e eficácia organizacional. O controle, dentro desta visão, ocorre a todo momento e evita maiores consequências daninhas para o empreendimento e suas “finalidades maiores”. Dentro de uma visão sistêmica e contingencial, portanto, o controle não se esgota em uma atividade punitiva, mas engloba, também, a motivação positiva. A punição, quando indispensável, deve se constituir em instrumento para alcance de um objetivo mais elevado: a correção dos rumos da atividade administrativa (MOREIRA, 2003).

É claro que esse controle de visão preventiva não pode subtrair da organização o empreendedorismo que toda empresa saudável deve empregar em seus planos e políticas. Não deve estancar o processo criativo do gerente. Deve, contudo, ter o condão de, ao lado de agregar informações relevantes, corrigir desvios e, mais ainda, evitar o prejuízo e a ineficácia.

O controle engloba, dentro dessa perspectiva, a tomada diuturna de ações corretivas e oportunas, sendo que estas podem implicar tanto a reversão de uma decisão já tomada (revisão de diretiva) ou mesmo a adoção de uma nova política corporativa (inovação diretiva). O processo decisório do controle engloba três etapas básicas: constatação de problemas passados, simultâneos ou futuros, identificação de seus sintomas e diagnóstico final para que só então a medida corretiva ou preventiva seja adotada.

A literatura (CARAVANTES; PANNO; KLOECKNER, 2007; CHIAVENATO, 2003) identifica como tipos-base de controle organizacional o:

- prévio (também denominado preventivo, *a priori*);

- simultâneo (concomitante): aquele que ocorre durante a realização do projeto, trabalho, empreitada
- de *feedback* (posterior, *a posteriori*): aquele que se preocupa com o desempenho da organização no passado, sendo histórico;
- estratégico: realizado pela cúpula organizacional que detém o controle da estratégia empresarial;
- gerencial: realizado pelos gerentes, responsáveis pela parte tática dentro da empresa; e
- operacional: realizado para controlar as operações, indivíduos, grupos e subgrupos e projetos ligados à *performance* qualitativa e quantitativa da empresa.

3.1.2 – Controle da Administração Pública

Neste capítulo abordaremos tema, que, como se notará, é peculiar em relação à abordagem organizacional: o controle na Administração Pública.

Vale iniciar esta digressão com algo ligado à literatura: a publicação em agosto de 1941 da aclamada obra “Brasil um País do Futuro” do consagrado escritor Stefan Zweig (2006). Nela o literato austríaco, de origem judaica, lançou, no cenário internacional, luzes sobre um país incógnito, que até então gozava de pouca visibilidade na Europa e no mundo. Tratou o Brasil de uma forma otimista, ressaltando suas inúmeras qualidades de país viável e com um lugar de destaque no futuro cenário mundial, não se podendo olvidar que a concretização da visão do literato sempre foi colocada em xeque, mundo afora, em uma patente crítica ao paradoxo do país taxado de “terra do nunca” ou “nação do amanhã”.

A mudança de paradigma da visão alienígena sobre o Brasil parece¹⁶ ter sofrido alterações significativas em um momento histórico bastante recente. Em grande parte tal percepção se deve à óbvia constatação de que a realização do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil inscrito no art. 3º, inciso II, da Carta Magna, qual seja, o desenvolvimento nacional (sustentável, acresceriam alguns) possa se concretizar, em uma perspectiva metaliterária, a presença de uma série de componentes se fazem necessários, dentre eles, uma gestão pública moderna e capaz de atender aos anseios sociais, não por meio do mero assistencialismo, mas através da realização dos direitos fundamentais da coletividade credora, inclusive, de uma participação política efetiva.

A gestão pública pós-gerencial ou societal se afigura como a resposta adequada às exigências da sociedade contemporânea que demanda poder participar ativamente do processo político e que tem consciência de que este é também um direito fundamental seu. Recorte deste tema tão abrangente é o controle social das políticas públicas, objeto de estudo desta dissertação.

O termo controle social pode ser equívoco. Desde logo, contudo, deve-se registrar que nesta abordagem ele não diz respeito a instrumento de dominação social (GIDDENS, 2000), e, sim, ao controle societal, democrático, ou seja, aquele que parte da sociedade que, ao mesmo tempo, é o destinatário final dos resultados eventualmente obtidos. A opção pela utilização da mencionada terminologia se deve ao fato de ela estar se sacramentando na literatura tanto da Administração Pública (GUEDES; FONSECA, 2007) como do Direito (SIRAQUE, 2005).

¹⁶ Isto tem sido alardeado pela imprensa a todo o momento e vem reforçado pela recente escolha do país para sediar a Copa do Mundo e as Olimpíadas, fatos que acabam por dar notoriedade ao Brasil no cenário esportivo, de eventos. Além disso o país marcou presença no cenário político internacional, por exemplo: com a participação efetiva na Conferência das Mudanças Climáticas (COP 15), em Copenhague, e no desenvolvimento de alternativas de transição e sustentáveis como o biodiesel e o etanol, apontando o Brasil como nação-exemplo que segue a trilha do desenvolvimento sustentável, com a participação do empresariado, na medida da responsabilidade social. Noticiou-se, também, um crescimento elevado do PIB brasileiro, no primeiro trimestre de 2010. Entretanto, só o tempo dirá se essas aparentes vitórias e a interpretação veiculada pela mídia apresentarão verdadeira consistência, em especial, no que diz respeito à qualidade de vida e no dia a dia da população, em geral, e da carente em especial.

Aulete (2007) registra como significados da palavra controle ação ou resultado de controlar; fiscalização ou monitoramento exercidos sobre determinadas atividades ou poder de exercê-los. O Estado, governo e sociedade cada vez mais complexos e inter-relacionados impõem a intensificação, dinamização e constante aprimoramento dos mecanismos de controle para a concretização do bem-estar social, à medida que se percebe que a função diz respeito diretamente à eficiência da máquina estatal, justamente, por tratar da prevenção e correção de desvios e do atingimento de metas previamente estabelecidas pelo próprio legislador e da realização ótima dos direitos fundamentais de um determinado povo.

No Brasil, a Carta Magna utiliza a expressão controle em algumas oportunidades: i) art. 37, § 8º, inciso II (“controle e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes” dos contratos realizados entre os órgãos da administração direta, a administração indireta e o Poder Público para ampliação da autonomia), ii) art. 49, inciso X (ao tratar da competência exclusiva do Congresso Nacional para “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta), iii) art. 70 (fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta da União, mediante controle interno e externo), iv) art. 129, inciso VII (tratando do exercício do “controle externo da atividade policial” pelo Ministério Público, na forma da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993), v) art. 197 (estatui a fiscalização e controle dos serviços e ações de saúde) e f) art. 204, inciso II (cuida da participação popular na formulação de políticas referentes à assistência social e no controle das ações para a execução dessas políticas).

Comparato realizou ampla pesquisa sobre o significado do termo controle (*apud* SIRAQUE, 2005, os. 88-89). Segundo ele, a palavra controle é um neologismo da

língua portuguesa, sendo originária da língua francesa, tendo, contudo, sofrido grande influência do inglês e que no Brasil significa não somente vigilância, verificação, fiscalização, mas, também, poder de dominar, regular, guiar e restringir.

As políticas públicas, particularmente, por sua importância social devem ser controladas e, para tanto, continuamente monitoradas e avaliadas, para que delas se extraia a efetiva garantia dos direitos consagrados. Devem ser percebidas não só sob a ótica da prestação do serviço, mas tendo como parâmetro a qualidade e eficiência desta prestação, sendo que estas devem ser maximizadas, para que se possa atenuar a desigualdade, fomentar o progresso e instalar a paz social.

A literatura identifica quatro níveis de avaliação para os quais elaboram perguntas especificamente direcionadas (SCHMIDT, 2008). São eles: i) Avaliação de efetividade (a política formulada foi de fato implementada?); ii) Avaliação da eficácia (os resultados esperados foram alcançados?); iii) Avaliação da eficiência (qual o montante dos recursos dispendidos para alcançar os resultados?), e iv) Avaliação de legitimidade (qual o grau de aceitação da política por parte dos beneficiados?).

Não se pode negar que dentro da perspectiva trabalhada nesta dissertação, temos como equivocada a leitura de Schmidt acerca da eficiência ao abordá-la sob uma ótica, meramente, econômica e quantitativa. Nesse sentido, constata-se a necessidade do aprofundamento dos estudos jurídicos acerca deste princípio constitucional para a construção teórica de institutos e para sua efetivação prática de uma leitura jurisprudencial mais consentânea com as exigências da modernidade e com os novos paradigmas do controle judicial da eficiência administrativa.

Em todos os momentos do seu “processo”, as políticas públicas devem ser monitoradas, avaliadas e controladas, quer internamente (controle interno), quer externamente (controle externo). Desde a fase de formulação (por exemplo, no caso de

o Ministério Público propor ação de controle preventivo de constitucionalidade) até a sua implementação - ou não - (por exemplo, na hipótese de haver ação civil pública proposta pelo Ministério Público para obter junto ao Judiciário uma ordem de adimplemento de uma determinada obrigação estatal), a monitoração e a eventual movimentação dos mecanismos de controle devem ser realizadas de forma idealmente concebida como estrategicamente coordenada e preventiva.

Partindo do pressuposto de que as políticas públicas se aperfeiçoam por meio da prática de uma série de atos administrativos encadeados (regulamentação, procedimentos licitatórios, ordenação de gastos, execução orçamentária, etc.), é preciso ter em mente que quando se fala em controle estratégico de uma determinada política quer-se mencionar aquele com real abrangência e praticado em momento oportuno, de molde a alcançar, se necessário, cada um dos atos administrativos praticados pelo gestor público, se possível prevenindo sua ocorrência quando ilegal ou imoral. O administrador público, por sua vez, deve se guiar pela ótica da necessidade-possibilidade da prática do ato, por meio de avaliações e análises particularizadas e globais inerentes à atividade de gestão e necessariamente vinculadas à realização do bem-comum.

Os atos administrativos estão sujeitos à invalidação, quer pela revogação, quer pela anulação. Nos países, como o Brasil, que adotam o “sistema judiciário” – em contraposição ao “sistema do contencioso administrativo”, adotado pela França - tem o Poder Judiciário, ao lado da própria Administração, a possibilidade de controle da validade dos atos administrativos.

É bom registrar que, segundo a teoria clássica do Direito Administrativo, o mérito do ato administrativo discricionário não pode ser controlado pelo Poder Judiciário, já que a lei confiou à própria Administração Pública a escolha e valoração

dos motivos e do objeto da sua manifestação unilateral (MEIRELLES, 1997).

A doutrina contemporânea, contudo, superou tal visão limitativa da atuação judicial e aponta os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, interesse público, segurança jurídica, motivação, contraditório, ampla defesa (inseridos no sistema legal-administrativo pátrio por meio da edição da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999¹⁷, (Lei do Processo Administrativo) e eficiência (art. 37, *caput*, CF) como mecanismos de controle da atuação do gestor público (SANTOS, 2003). Afinal, os gestores públicos funcionam na qualidade de administradores de interesses e bens públicos e por isso devem exercer seus poderes-deveres com eficiência, probidade e prestar contas de seus atos (*accountability*, em um sentido estrito), revelando a razoabilidade e proporcionalidade de suas decisões, especialmente, quando restringem direitos individuais ou fundamentais.

Juridicamente, há uma série de fundamentos favoráveis ao controle jurisdicional da discricionariedade administrativa e residem, basicamente, em duas vertentes: i) a primeira delas diz respeito à proteção ao núcleo essencial (núcleo duro) do direito fundamental que no caso de violação retira dele toda a possibilidade de realização prática; e ii) o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, que se contrapõe à postura doutrinária e jurisprudencial que enxerga níveis de eficácia e aplicabilidade das normas da Carta Magna, negando em alguns casos a imediatidade destas (PIRES, 2009).

A literatura jurídica mais atualizada aponta que a abrangência do princípio da eficiência que deve ser considerada em seu sentido amplo como um dever de exercer suas atribuições com a melhor qualidade, o menor dispêndio de recursos materiais, inclusive naturais e financeiros, no menor tempo possível e com maior respeito ao

¹⁷ São os princípios constantes do artigo 2º da Lei 9.784 de 1999 e que são extensíveis à toda a Administração Pública. Mas a doutrina mais atualizada aponta outros princípios recentes do direito administrativo que além dos elencados nessa lei e incluem o da subsidiariedade e o da confiança legítima (MEDAUAR, 2010, p. 105 a 110).

usuário dos serviços. Deve abranger a efetiva obtenção de resultados de interesse público contidos no texto constitucional e, portanto, o exercício de controle de resultados¹⁸ que engloba todos os aspectos de mérito no exercício dos poderes políticos e administrativos, inclusive quanto à eficiência e adequação na utilização dos meios ao alcance dos fins visados (MUKAI, 2008).

Sob o pálio dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, por sua vez, o atuar do gestor público terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência que exerce na prática de qualquer ato administrativo (SANTOS, 2003).

É por isso que a jurisprudência nacional consagra, a cada dia, o entendimento de que as exteriorizações da vontade administrativa, por meio dos atos praticados pelos agentes públicos, devem se pautar pelos mencionados princípios constitucionais, sob pena de padecerem do vício da ilegalidade, com a possibilidade de invalidação (anulação ou revogação), adentrando naquilo que antes reputava impenetrável por pertencer a uma discricionariedade que, hoje, percebe-se exorbitante.

Nessa perspectiva, o próprio gestor público fica vinculado à realização da ponderação de valores, por meio da realização de uma concordância prática (ALEXY, 2000) entre os valores (direitos) em jogo, tendo como parâmetros a razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, quando faz uma opção e a exterioriza implementando uma política pública, que sob este aspecto, é uma sucessão de atos administrativos tendentes a uma finalidade pública de concretização de direitos sociais fundamentais.

A doutrina especializada, aliás, não vê óbices a que as aludidas conclusões, extraídas da aplicação do princípio da proporcionalidade no balanceamento de direitos

¹⁸ Toshio Mukai fala em controle de resultados com o que não podemos concordar já que há a possibilidade de se realizar um controle preventivo e o controle de resultados, em um sentido técnico, ser sempre *a posteriori* e, muitas vezes, voltados apenas para a reparação do dano já ocasionado no mundo fático.

para ponderar valores na esfera jurídica e jurisdicional, sejam aplicadas na esfera administrativa, nas hipóteses de restrição a direitos fundamentais. Barros (2000, p. 28), afirma:

Com as reflexões até aqui desenvolvidas, já se pode observar que o princípio da proporcionalidade tem como principal campo de atuação o dos direitos e garantias fundamentais, e, por isso, qualquer manifestação do poder público deve render-lhe obediência. Não obstante, o presente trabalho efetua um recorte no âmbito de sua aplicação, considerando-o tão-somente como pilar do instrumento do controle de constitucionalidade, o que, evidentemente, não impede que muitas das suas conclusões que serão exaradas possam ser aplicáveis ao controle da atividade administrativa ou judicial.

Em uma visão crítica reversa da constatação acima delineada, esclareça-se que também não seria razoável se exigir do administrador público conhecimentos técnico-jurídicos aprofundados acerca de hermenêutica jurídico-constitucional em temas como hierarquia das normas constitucionais, solução da tensão entre princípios (por meio do seu balanceamento) e colisão de regras (por meio de critérios cronológicos, hierárquicos e da especialidade). O juízo final, neste ponto quem o dará, caso necessário, será o Poder Judiciário, em grande parte provocado pelo Ministério Público.

Não se trata disso, mas, sim, de apontar para a importância do administrador público realizar uma avaliação finalística da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência de suas decisões políticas, julgamentos constantemente omitidos e que deveriam ser, particularmente, exigíveis de ser aplicados daqueles que detêm o poder decisório político diuturno. Trata-se de atividade intelectual plenamente passível de ser exigida do administrador público que pode e deve lançar mão da ponderação de valores, como mecanismo decisório, quando planeja, executa e avalia a política pública, dando-se privilégio a uma concepção preventiva do controle interno em contraposição à reiterada utilização do controle externo de índole judicial e, em geral, a *posteriori*.

Trata-se de internalizar que as “limitações” de ordem financeira, orçamentárias, dificuldade na observância de regras legais, ausência de planejamento não justificam a

omissão estatal em realizar políticas públicas que devem ser considerados princípios constitucionais como o da dignidade da pessoa humana (art. 1º, CF), da igualdade (art. 5º, CF) da moralidade, da impessoalidade e da eficiência da Administração Pública (art. 37, *caput*, CF) na condução da coisa pública, em detrimento de uma postura estatal ausente e passiva. Implantar um suntuoso jardim ou promover a acessibilidade de idosos e pessoas portadoras de deficiência ao transporte público? Investir em propaganda governamental, no mais das vezes com promoções pessoais, ou direcionar verbas para o aprimoramento da gestão escolar? Os exemplos são inumeráveis.

Outro ponto digno de nota diz respeito ao fato de que o poder do administrador de regulamentar a lei deve ser restrito, pois jamais poderá contrariar a lei, sob pena de não valer e, destarte, tem como limite o espaço concedido por ela, ou seja, deve realizar especificações apenas no interior do conteúdo significativo das palavras da lei (*mens legis*) que enunciem o teor de um direito, sua restrição ou as condições a serem preenchidas pelo destinatário legal para o seu pleno exercício¹⁹.

Afinal, quando o gestor da coisa pública ignora a necessidade de realizar tal julgamento aprioristicamente, maculado pode vir a ficar todo o processo, da formulação à implementação, autorizando o controle interno ou externo, preventivo (*a priori*) ou repressivo (*a posteriori*) da política pública.

Claro é que a interpretação final só poderá ser dada pelo Judiciário, mas a inserção da necessidade de ponderação de valores em momento anterior, realizado por agentes públicos capacitados e conscientes gerará maior efetividade no processo político, especialmente no plano do controle e implementação, afastando uma posterior

¹⁹ A doutrina rechaça o transbordamento da função administrativa, no sentido de transferir ao Executivo o poder de ditar, por si, as condições ou meios que permitem restringir um direito, de “delegação disfarçada” e a classifica como inconstitucional por violação ao princípio da legalidade (art. 5º, inciso II e art. 37, CF), da separação dos poderes (art. 2º, CF) e pela razão de existir no sistema legal as chamadas leis delegadas que são lei em sentido estrito e que induzem à conclusão lógico-jurídica de que o processo legislativo é, via de regra, indelegável (MELLO, 2009).

declaração de nulidade ou inconstitucionalidade.

A doutrina já se manifestou no sentido de que o descumprimento de uma política pública é ilegalidade manifesta e, por si só, enseja o controle judicial de legalidade, nos exatos termos da lição de Watanabe (2003, p. 21):

A respeito dos limites do controle jurisdicional, o entendimento assente na doutrina e na jurisprudência é no sentido de que somente a legalidade dos atos da Administração, e não o seu mérito, é dado ao Judiciário controlar. Todavia, com a possibilidade, hoje, de controle da moralidade dos atos administrativos, o Judiciário entra também, em certa medida, no exame do mérito do ato administrativo, o que altera profundamente os limites até hoje estabelecidos para o controle jurisdicional dos atos da Administração. Há a considerar, por outro lado, que o descumprimento das políticas públicas, tal seja a sua gravidade, pode muitas vezes ser enquadrado como uma ilegalidade manifesta.

A adequação da política ao seu fim constitui objetivo a ser perseguido pelo administrador e caso este não seja atingido, caberá, em última análise, a judicialização, pelo Ministério Público de ações civis públicas (demandas coletivas) para o seu controle, sem qualquer violação à separação dos poderes (MANCUSO, 2004) ou ao princípio republicano-federativo.

Sob a ótica dos teóricos da Gestão Pública, o desempenho das funções administrativas deve, também, ser regido pelo princípio da equidade que diz respeito a uma atuação finalística voltada para a amenização das diferenças sociais por meio da igualação de oportunidades. Trata-se de princípio com dupla finalidade: i) norte da atuação do administrador público contemporâneo e ii) instrumento de avaliação e controle das políticas públicas.

O chamado princípio da equidade é o reitor do processo decisório das políticas públicas. Ele é utilizado, tanto no momento do planejamento quanto nas etapas, subsequentes, de execução e avaliação das políticas que, para serem consideradas adequadas, devem promover a equidade e, assim, combater a desigualdade e a exclusão social. E, nesse sentido, servem como parâmetro para a necessária avaliação de sua

adequação e atingimento do fim social almejado.

Para Passador (2007):

No Brasil, esta preocupação de avaliação das políticas públicas é muito mais recente e data principalmente a partir da década de 1980, com a acentuação da crise fiscal e econômica do Estado, aumento da dívida externa, interrupção dos elevados índices de crescimento e com a conseqüente diminuição dos recursos disponíveis para investimentos sociais; tais fatores aliam-se ainda, na década de 1990, ao aumento do desemprego, abertura do mercado, desestatização da economia, redução real dos salários e diminuição do poder de compra, que somados ao fato do fortalecimento da sociedade civil fizeram com que população demandasse mais e cobrasse dos Estado o suprimento de suas necessidades básicas.

Exemplo pragmático de equidade está no conteúdo da Medida Provisória nº 2.100 de 29/2001 que criou um programa voltado para a educação fundamental de jovens e adultos nos Estados e Municípios com menor índice de desenvolvimento humano (IDH). Claro está que a equidade foi aqui o norte na formulação da política pública que, nesse sentido, buscou a equalização levando-se em consideração a particularidade do ente federado municipal por meio de um índice, internacionalmente aceito e sinalizador de qualidade de vida e desenvolvimento social, como parâmetro.

Outras pesquisas de gestão pública analisam a equidade das políticas públicas a partir da construção de indicadores socioeconômicos para as escolas públicas (ALVES; VIANA; PASSADOR, 2007). Aqui a equidade funciona como um elemento de avaliação e, conseqüentemente, de fiscalização e controle da política pública.

E toda essa prática, por um lado, e pesquisas, por outro, são levadas a efeito pela Ciência da Administração, justamente, com fundamento no princípio da equidade, que, segundo se constatou, garante aquilo que o mercado, que é guiado pelas leis econômicas, por si só não tem condições de resolver. Em tema de educação Kliksberg (2008, p. 145) aponta que:

No terreno da educação, há problemas muito delicados que não podem ser resolvidos pelo mercado, porque afetam em sua grande maioria filhos de famílias desprovidas de recursos. Por exemplo, a grande desigualdade

existente no acesso à educação pré-escolar, com menos de 20% das crianças da região participando dela, que hoje constitui no mundo desenvolvido uma etapa obrigatória da formação escolar. Neste caso, as crianças excluídas só serão atendidas se houver uma decisão em seu favor em termos de política pública.

Na mesma esteira, Reinaldo da Silva (2007, p. 108) avança a discussão e afirma que:

O PNE proposto pela sociedade brasileira continua sendo referencial para se debater a formação humana no Brasil, sobretudo para se pensar uma educação contraposta às “prerrogativas mercadológicas globalizantes”, voltadas para a formação de “indivíduos pretensamente consumidores e competitivos”. Segundo suas diretrizes, cabe à educação formar o humano integral, englobando todas as dimensões de sua relação com o mundo, indo além do preparo de competências direcionadas para a mera possibilidade de adaptação ao um ideário coletivo, ético-político, capaz de transpor sua mera função de operacionalizar técnico, de manipular coisas disponíveis a serviços da eficiência no interior de um sistema econômico mundial iníquo.

Segundo Caldas Aulete (2007), “equidade” é o reconhecimento de que os direitos são iguais para todos e está associada às ideias de imparcialidade e justiça no modo de julgar e agir, sendo que este é o sentido mais próximo do coloquial. Portanto, “equânime” é a qualidade daquele que é equilibrado, sereno e imparcial.

Duas outras definições do lexicógrafo merecem, desde já, registro e se referem aos verbetes: (i) “equalizar” como igualar, fazer ficar uniforme, uniformizar, e, (ii) “equalização” que corresponde à ação ou ao resultado de equalizar; Redução da distorção de um sinal, através de um dispositivo que amplia a intensidade de algumas frequências e diminui a de outras²⁰.

O princípio da equidade trabalhado pela Ciência da Administração Pública encontra “ecos” no Direito Brasileiro. O instituto jurídico da equidade é definido, no Dicionário Jurídico da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, organizado pelo juslexicógrafo Sidou (1996), como sendo a justiça do caso particular, levadas em conta

²⁰ Referencia-se, ao final deste trabalho, livro do Professor-Doutor Bianor Cavalcanti, da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV) intitulado “O Gerente Equalizador – Estratégias de Gestão no Setor Público”, com foco na gestão de pessoas. A compatibilidade da concepção equalizadora de Cavalcanti com o Direito Administrativo merece estudo mais aprofundado, quiza em sede de doutorado.

as peculiaridades que possam apresentar, ou seja, a justiça em termos concretos, individualizada, com caráter predominante de benignidade, que os princípios gerais, quer de justiça, quer de direito, não conhecem.

No campo do Direito Comparado, a ciência jurídica estuda a *equity* do direito anglo-saxão como um dos dois elementos fundamentais da estrutura jurídica inglesa, ao lado do *statute law*. Tendo como base essencial o *common law*, ela é utilizada como esteio para corrigir os *cases* (regras obrigatórias do precedente) em face de cada caso concreto (SIDOU, 1996).

No Direito interno, a equidade diz respeito à justiça do caso particular, individualizada em cada caso concreto, e tem aplicabilidade quando a lei é expressa em autorizar o juiz a utilizá-la como parâmetro decisório. A equidade é utilizada nos mais diversos ramos do Direito, por exemplo, quando o juiz fixa a pena do acusado, observando as peculiaridades do caso *sub judice* e observando-se as regras dos arts. 61 e 62 da lei material criminal.

A equidade é expressamente tratada em lei no:

- art. 8º da Consolidação das Leis do Trabalho, que determina sua aplicação “na falta de disposições legais ou contratuais”;
- Art. 944, Parágrafo único do Código de Processo Civil, que autoriza o juiz a reduzir equitativamente a indenização na hipótese de excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano. Igualmente no seu artigo 953, Parágrafo único, do Código Civil autoriza o magistrado a fixar o valor da indenização, equitativamente, quando a vítima não puder comprovar prejuízo material;
- Art. 1.109 do Código de Processo Civil, que permite ao juiz “adotar em cada caso a solução que reputar mais conveniente e oportuna”, em se

tratando de jurisdição voluntária;

- Art. 6º e art. 25 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais), e
- art. 108 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25.10.1966) que prevê a aplicação da equidade para hipótese de disposição expressa e desde que inviável a solução mediante o emprego, em ordem de prioridade, da analogia, princípios gerais de Direito Tributário e princípios gerais de Direito Público.

Entretanto, juridicamente, a equidade nem sempre tem a conotação de parâmetro decisório. Ela tem sido cada vez mais trabalhada ora como princípio, por exemplo, no campo do Direito Sanitário, quando a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), em seu art. 7º, inciso IV, fala em igualdade como princípio do Sistema Único de Saúde. Entrementes, a melhor doutrina prefere trabalhar com a ideia de equidade, transmitindo a noção de igualação de oportunidades de acesso como princípio regedor do sistema de saúde pátrio (MARQUES, 2006).

Outros estudos jurídicos de relevo sobre o instituto da equidade situam-se no campo do Direito Ambiental quando trata do princípio do acesso equitativo aos recursos naturais, ou seja, tutela à fruição com igualação de oportunidades (diante de casos semelhantes ou assemelhados) dos bens ambientais. Este princípio abrange a ideia de acessibilidade não apenas aos usuários atuais, mas também aos usuários potenciais das gerações vindouras em uma análise prospectiva das necessidades futuras e da viabilização do acesso aos bens planetários como a água, o ar e o solo. E tudo isso só pode ser viabilizado pela chamada equidade intergeracional que envolve a gestão equitativa presente e perene dos recursos naturais com vistas às gerações futuras (MACHADO, 2009).

Por oportuno, é de se registrar que a equidade dentro da dinâmica interna do Direito, e na medida em que cuida da igualação de oportunidades, se relaciona intensamente com dois princípios jurídicos: o da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III) e da igualdade (art. 5º, *caput*), ambos inseridos em nosso sistema constitucional.

A noção de igualdade, como categoria jurídica relevante, teve sua emergência histórica a partir das experiências revolucionárias americana e francesa do século XVIII, sendo que desde então os diversos ordenamentos jurídicos têm inserido a construção jurídico-formal da isonomia em seus preceitos, com o escopo de obter uma aplicação neutra da lei, genérica e abstrata, sobre as situações jurídicas concretas e sobre os conflitos interindividuais (ARRUDA NETO, 2004).

A igualdade puramente formal, fundada no princípio geral da igualdade perante a lei, “começou a ser questionada, quando se constatou que a igualdade de direitos não era, por si só, suficiente para tornar acessíveis a quem era socialmente desfavorecido as oportunidades de que gozavam os indivíduos socialmente privilegiados” (DRAY, 1999).

Surge então, juridicamente, uma nova concepção de igualdade que deixou de ser meramente formal e se tornou material, ao buscar a igualdade de oportunidades de todos os integrantes da coletividade. Nesse sentido, acrescenta-se uma componente ativa ao princípio, fazendo da igualdade perante a lei uma verdadeira igualdade através da lei (MIRANDA, 1999, p. 240).

O controle interno, por meio da avaliação de políticas públicas pelo próprio administrador, é instrumento de eficiência e qualidade do Estado contemporâneo. Ele é mais rápido e evita a maximização das consequências danosas de índole financeira e social, ocasionadas, respectivamente, pelo dispêndio equivocado do dinheiro público e

pela falta de equidade nos resultados obtidos pela implementação de uma política social desviante, o que fere o princípio constitucional da igualdade (MELLO, 1999). A adequação da política ao seu fim maior de promoção de valores e de distribuição de resultados equânimes para a coletividade constitui objetivo compulsoriamente perseguido pelo administrador no seu atuar diário. Por isso mesmo, como já se colocou, deve estar sujeito a constante avaliação e controle.

Por todo o aqui exposto, quer parecer que a equidade também é um princípio regedor da Administração Pública, pelo menos do ponto de vista técnico-científico, visto que já se encontra assimilado pelos estudos de Administração Pública e, ao mesmo tempo, guarda consonância hermenêutica com os princípios jurídicos informadores da Administração Pública e do Direito.

Ao se pautar, efetivamente, pela equidade estará o administrador cumprindo sua finalidade pública e, em grande parte, restarão atendidas as exigências legais mais relevantes (dignidade da pessoa humana, igualdade, proporcionalidade etc.). Além disso, estar-se-á promovendo a justiça: i) distributiva, ou seja, aquela em que o Estado, como órgão agente, promove ao repartir bens e encargos proporcionalmente aos membros da sociedade (exemplo de quando garante o ensino gratuito ou presta assistência social) e ii) social, ou seja, aquela voltada para os mais pobres e desamparados por meio de uma repartição mais equilibrada da riqueza, podendo esta coincidir ou não com outras espécies em uma relação jurídica.

Ainda sobre o tema do controle da Administração Pública deve-se registrar que, em uma visão contemporânea, ele pode se apoiar em mecanismos tradicionais, lançar mão de novas modelagens ou mesmo mesclá-los (modelos híbridos). A busca de técnicas mais atualizadas tem como principal escopo garantir a eficiência e eficácia da prestação dos serviços públicos em um mundo dinâmico, competitivo e globalizado.

Dentro desse panorama, temos como método de controle inovador²¹ no setor público a Gestão por Objetivos que, em linhas gerais, foi trabalhada no setor corporativo pelos estudiosos da Escola Neoclássica da Administração, sob a nomenclatura de Administração por Objetivos (APO), como já se registrou neste trabalho.

Na Gestão por Objetivos, o controle se baseia na realização de objetivos ou de produtividade e se efetiva por meio: i) da definição dos produtos; ii) da fixação de responsabilidades de cada centro de responsabilidade com vistas ao atingimento de resultados predefinidos; iii) do diálogo acerca de objetivos de ação com foco na despesa, qualidade e quantidade; e iv) da implementação por meio da observação dos programas.

A realização do controle na Gestão por Objetivos exige o uso de indicadores de gestão, a execução orçamentária apoiada em uma análise de custos e a elaboração de quadros periódicos com informações sobre aquilo que está sendo efetivamente concretizado (MEDAUAR, 2009). Também se afigura interessante como instrumento de *accountability*, instrumento da gestão pública contemporânea, de origem gerencial, de controle de políticas públicas, na medida em que diz respeito à vinculação dos executores, por meio da prestação de contas, em demonstrar o resultado de suas ações à sociedade, garantindo dessa forma maior nível de transparência e exposição das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2008). Tal ferramenta precisa se tornar realidade no Brasil, como aponta há tempos a literatura da Administração Pública (CAMPOS, 1990).

Outro tema relevante e umbilicalmente ligado ao controle da Administração Pública diz respeito à transparência desta na prática de todos os seus atos

²¹ A gestão por objetivos foi tratada, pela primeira vez, no seminário franco-mexicano sobre a função de controle na Administração Pública, realizado no México em 1973, pelo francês Jean Costet (*apud* MEDAUAR, 1993, p. 47).

administrativos. A literatura acadêmica da Gestão Pública tem dedicado especial atenção ao fenômeno da *accountability*, sendo que desde a década de 1940, em especial nos países anglo-saxões, pesquisadores trabalham com tal conceito, sendo notável a doutrina que discutia a abrangência do termo sob a ótica dos seus mecanismos.

Nesse sentido, parcela da literatura enxergou, de forma limitativa, como mecanismos de *accountability*, em sua modalidade horizontal: i) o controle, e ii) a fiscalização de violações legais por parte de autoridades e agências públicas (Kenney, 2003, O'Donnel, 1998; 2003 *apud* CENEVIVA; FARAH, 2007). Por outro lado, prevaleceu academicamente o posicionamento da literatura (Mainwaring, 2003, Abrucio e Loureiro, 2005, CLAD, 2000; Schmitter, 1999; Elster, 1999 *apud* CENEVIVA; FARAH, 2007) de que além daqueles dois mecanismos acima indicados, concorreriam para a real compreensão do termo as noções relativas ao monitoramento e à sanção de ações (ou omissões) políticas, que não necessariamente envolvem o cometimento de delitos ou infrações legais, envolvendo aí um juízo próprio de tipicidade das condutas.

Em recorte pragmático da política em questão, temos como marco referencial da implementação desta ferramenta da gestão da coisa pública (*res publica*) contemporânea: a chamada “experiência neozelandesa” de reforma do Estado. Colocada em prática a partir do *State Sector Act* de 1988 e do *Public Finance Act* de 1989, promoveu-se uma real vinculação do administrador público ao atingimento de resultados, previamente planejados e detalhados, por meio do uso de indicadores de avaliação de *performance* e de critérios para mensurar a qualidade dos serviços prestados, introduzindo paradigmas ligados ao ideário da reforma gerencialista do Estado. Inúmeros estudos apontam para o sucesso da experiência da Nova Zelândia, em especial, no combate à corrupção por meio da utilização de mecanismos próprios de controle estatal (PAULA, 2005).

A palavra *accountability*, contudo, não tem tradução imediata para o português, tratando-se, portanto, de um anglicismo que tem como origem remota a palavra inglesa derivada do latim *ad computare* (contar para, contar com). Nesse sentido, a conceituação do que vem a ser *accountability* é particularmente desafiadora para o estudioso brasileiro em virtude não só da inviabilidade de se encontrar um vocábulo correspondente no vernáculo, mas, especialmente, diante do sentido extremamente elástico que possui, mesmo na língua inglesa.

De qualquer sorte, indiscutível é que está ligada ao ideário do “combate à corrupção” no exercício diuturno do Poder Público e à garantia de maior transparência dos atos administrativos. Também se relaciona às discussões acerca da moralidade, probidade, com estudos jurídicos e de gestão pública, além de Ética.

A Administração Pública pátria parece não possuir um real compromisso ético no atuar de seus agentes públicos, o que demanda uma tomada de posição (jurídica, sobretudo) com o inevitável enfrentamento da questão da imoralidade administrativa, trazendo, caso necessário, às barras da justiça aqueles que atuam de forma desviante ou exorbitante daquilo a que deve se manter circunscrito ao núcleo essencial das normas jurídicas.

Por oportuno, vale trazer à tona interessante pesquisa, levada a efeito em pós-doutorado (ASPER Y VALDÉS, 2008, p. 270-282), sendo que após o processamento de informações coletadas em campo²² constatou-se que os “cinco valores mais negligenciados na Administração Pública” seriam: moralidade, interesse público, imparcialidade, eficiência e a honestidade, nesta ordem”. Concluiu o estudo, *pari passu*, que “a ênfase na transparência e na necessidade de se agir com o devido respeito para com os cidadãos e de ajudá-los efetivamente não foi confirmada pelos resultados

²² Os questionários foram respondidos por servidores da Controladoria Geral da União (CGU) e foi realizada em julho de 2007, com o apoio do ministro de Estado e Controle e da Transparência, Dr. Jorge Hage (ASPER Y VALDÉS, 2008, p. 266).

colhidos na pesquisa”. Tudo isto aponta para o fato de que a *accountability* não seja uma realidade, até os dias de hoje, no Brasil.

Merece menção, neste diapasão, outro artigo, datado de 1990, e intitulado: “*Accountability*: Quando Poderemos Traduzi-la para o Português?”. Nele a professora-doutora Anna Maria Campos, em artigo publicado na Revista Brasileira de Administração Pública (RAP), questionou a possibilidade prática de se implementar a *accountability* no país, em especial por ter suas origens teóricas e pragmáticas em nações onde haveria uma burocracia estável com uma administração profissionalizada, um Estado Social e com uma realidade econômica e política bastante diversas da brasileira.

De se registrar que a administração profissionalizada pressupõe o prestígio e o respeito ao concurso público e suas regras, assim como também o planejamento e desenvolvimento de pessoas e que a idéia de “boas práticas” está ligada ao plano governamental, e não estatal que é perene no tempo, enquanto aquele é transitório. Importante, sem dúvida, por aprimorar os mecanismos governamentais de transparência e controle. A utilização de recursos informatizados e da internet no controle e avaliação de políticas públicas é de extrema importância para a realização da *accountability* na era da informação, e a literatura aponta como vantagens dessa prática por implicar redução de custos operacionais e por propiciar a facilitação e disseminação da cultura da avaliação da governança (FISCARELLI; SOUZA, 2007). Importante prática, neste sentido, é o Portal da Transparência e a Prestação de Contas do presidente da República todos disponíveis no sítio da Controladoria Geral da União (CGU).

Ao mesmo tempo revelou entusiasmo com o sucesso das experiências alienígenas no desenvolvimento do tema, em especial, com o incremento da efetivação do controle da atividade estatal, por meio da prática do planejamento e da utilização de

mecanismos instituídos na dinâmica política do próprio Estado, referentes, primordialmente a três aspectos: i) a participação política do povo, ii) a prestação de contas do administrador da coisa pública e iii) as “boas práticas” que garantissem um adequado nível de transparência governamental, plenamente exigível em um Estado Democrático e Social de Direito.

Em um sentido bastante amplo, a expressão pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade.

Registre-se que existem, mesmo no seio da literatura anglo-saxã, leituras críticas acerca da *accountability*, sendo destacável o posicionamento de Amitai Etzioni (2009) que formula uma concepção alternativa do tema, partindo da experiência estadunidense na gestão da saúde, que, como sabemos tem na figura das agências²³ o órgão central da Administração Pública e principal sujeito material na *accountability* horizontal, pois delas partem os atos punitivos de eventuais desvios praticados na gestão da coisa pública, e, ademais, passou por um recente processo de publicização em contraposição ao modelo privatista de saúde até então em vigor.

Para o cientista social e professor da Universidade de *Columbia*, a amplitude conceitual do termo engloba tradicionalmente a: i) responsabilidade e sensibilidade para aludir a uma maior atenção ou consideração para com a comunidade, e ii) exigência de compromisso com valores socialmente relevantes. Nos dois casos está em jogo o uso simbólico da política e não sua força social intrínseca, de molde a enxergar a “*accountability* como gesto”, com pouca ou nenhuma instrumentalidade. Nesse sentido, Etzioni concebe *accountability* como: i) política realista, ou seja, aquela que vigora na administração e no governo e que reflete em qualquer momento no tempo a totalidade

²³ Não assim, o direito administrativo estadunidense é o “direito das agências” (DI PIETRO, 1999).

das forças que atuam no sistema e partem de grupos com interesses específicos; ii) abordagem formal ou legal que recai, juridicamente, na instituição política dos “freios e contrapesos” como instrumento regulador da função estatal e como “exigência” de um Poder sobre o outro na sua dinâmica funcional interna e iii) orientação que a enxerga como baseada em uma variedade de forças interativas (em contraposição às concepções anteriores que a enxergavam como um atributo ou mecanismo isolado), tendo base moral (no sentido de valores internalizados pelos dirigentes) e de poder e que se manifestam por meio de coalizões intrínsecas ao sistema social. Nessa concepção, preferida pelo autor, ganha importância vital aquilo que chama de comunicação institucional que tem por escopo a divulgação aos diferentes grupos sociais e à comunidade política dos resultados e objetivos que pretendam sejam atingidos.

Temos, entretanto, que a *accountability*, enquanto modelo teórico, apresenta compatibilidade com o sistema normativo em vigor no Brasil, em especial, no que se refere à responsabilidade e ao comprometimento do agente público na realização do seu poder-dever de realizar o bem comum e em conformidade com as prescrições constitucionais e legais, inclusive, aquelas de natureza restritiva. A restrição ao atuar administrativo representa direito negativo, de primeira geração ao qual corresponde à garantia de todos os cidadãos em uma apreciação restritiva das manifestações de vontade do Estado-Administração que afetem interesses individuais ou transindividuais e violem princípios constitucionais.

Juridicamente, está ligada à noção de prestação de contas do administrador da coisa pública, com a possibilidade de eventual necessidade de responsabilização criminal, cível, administrativa e na seara da improbidade administrativa. Portanto, relacionada aos institutos jurídicos da responsabilidade e da imputabilidade.

Mais hodiernamente a doutrina também trabalha com o denominado princípio da

transparência, que agrega a possibilidade de se viabilizar uma efetiva avaliação das políticas públicas do Estado, especialmente, por meio do acesso às informações primordiais das atividades governamentais, e que com o respeito às garantias relativas ao sigilo como ao da fonte, no caso do jornalista, ou da matéria afeita ao sigilo das comunicações telefônicas. Nesse sentido, transparência administrativa é o princípio constitucional que viabiliza a exposição das práticas da Administração pública ao conhecimento geral.

No que se refere à concepção legal de transparência da Administração Pública, tem-se como marco inaugural histórico a edição do *Federal Administrative Procedure Act* de 1946. Juridicamente trabalha-se com o princípio da transparência da Administração Pública que decorre de normas constitucionais e legais expressas ou implícitas, com o apoio da doutrina e jurisprudência (DI PIETRO, 2009). Em uma apreciação jurídica temos que a *accountability* tem “correspondência” transdisciplinar com o denominado Princípio da Transparência da Administração Pública. Tanto é assim que este princípio também é conhecido como “Princípio da *Accountability*”, sendo que o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Joaquim Barbosa lançou mão da terminologia em alguns de seus votos na Suprema Corte, apontando para sua conotação, outrossim, jurídica.

Em sentido *lato* o princípio da *accountability* compreende subprincípios dentre os quais se incluem os princípios/institutos da prestação de contas pelo administrador da *res publica*, da responsabilidade, da imputabilidade e do sufrágio universal. Este último representa hipótese de *accountability* vertical, no sentido de que é exercido pelos eleitores, por meio do voto e diverge, no plano ontológico da *accountability* horizontal que se refere ao poder das agências estatais de punir desvios de atores estatais (MACHADO, 2007, p. 146).

Nos planos legislativo, jurisprudencial e doutrinário, a inserção da transparência como instituto jurídico tem duas origens remotas apontadas pela literatura: i) a edição do *Federal Administrative Procedure Act* de 1946 e ii) os estudos doutrinários do Direito Escandinavo, especialmente o sueco, que há muitos anos trabalha com a noção jurídica da transparência e da responsabilização (MARTINS JÚNIOR, 2004).

O princípio da transparência da Administração Pública, no Brasil, decorre de normas constitucionais e legais expressas ou implícitas, recebendo o apoio da doutrina e da jurisprudência (DI PIETRO, 2009).

O princípio da transparência diferencia-se, ontologicamente, do princípio da impessoalidade na medida em que esta pressupõe uma “atitude passiva”, de não atrelar a atividade administrativa aos interesses pessoais, enquanto o princípio da transparência pressupõe uma “atitude ativa” no sentido de praticá-la (dar publicidade, motivar, sufragar, prestar, participar, configurar etc.) e de defendê-la do ponto de vista hermenêutico (nesta seara com importância direcionada para a sua assimilação como instituto do Direito).

Mesmo que não conste na sua literalidade como princípio da Administração Pública no Título III, Capítulo VII, da *Lex Mater*, tem-se que o mesmo deriva da interpretação sistêmica da Carta Magna e que a existência de regras e subprincípios relativos à transparência indicam-no, também, como princípio regente da Administração Pública pátria. Acresce lembrar que outros princípios, como o da eficiência, já eram trabalhados juridicamente, mesmo sem a sua inserção expressa por força da Emenda Constitucional nº 19 (a chamada “Emenda da Reforma do Estado”)²⁴.

²⁴ Sobre o Princípio Jurídico da Eficiência da Administração Pública (art. 37, *caput*, CF), a doutrina do Direito Administrativo aponta que ela deve ser considerada em seu sentido amplo (*lato sensu*), na direção de conceber a eficiência como um dever de exercer suas atribuições com a melhor qualidade, o menor dispêndio de recursos materiais, inclusive naturais e financeiros, no menor tempo possível e com maior respeito ao usuário dos serviços. Deve abranger a efetiva obtenção de resultados de interesse público contidos no texto constitucional e, portanto, o exercício de controle de resultados que engloba todos os aspectos de mérito no exercício dos poderes políticos e administrativos, inclusive quanto à eficiência e adequação na utilização dos meios ao alcance dos fins visados

O Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece a existência do Princípio da Transparência. Em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 2.472-8, Rio Grande do Sul, Ementário nº 2267-1, Relator originário: ministro Maurício Correa, Diário de Justiça de 09.03.2007), proposta pelo governador do Estado do Rio Grande do Sul em desfavor da Assembleia Legislativa do Estado, onde se pleiteava a declaração da inconstitucionalidade de lei gaúcha (Lei nº 11.601, de 11 de abril de 2001) que (além de alegado vício de iniciativa) pecava pela violação da igualdade republicano-federativa ao afirmar que as exigências relativas à publicidade estatal destinavam-se tão-somente ao Poder Executivo, em uma interpretação restritiva de Administração Pública como Poder Executivo, excluindo os demais Poderes (Legislativo e Judiciário), por omissão legislativa, da vinculação às regras relativas à transparência, revelando-se, destarte discriminatória e, como assinalou em seu voto o ministro Gilmar Mendes (p. 47), reduzindo o significado da norma constitucional de referência (art. 37, § 1º, CF). Não só o STF, mas também o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios reconhecem o princípio da transparência²⁵.

Há razões hermenêuticas para se acatar a existência deste princípio da

(MUKAI, 2008). Tal definição revela, até certo ponto, uma interpretação conforme a Constituição, que por si só acarreta uma nova concepção de controle dos atos administrativos, que deve, também ser finalisticamente eficiente. Registre-se, contudo, nosso posicionamento da necessidade acadêmica de aprofundamento dos contornos jurídicos do princípio da eficiência.

²⁵ O e. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) já identificou o Princípio da Transparência como vinculante na Administração Pública, em caso concreto relativo a concurso público, sendo que o acórdão seguiu assim ementado *verbis*:

“EMBARGOS INFRINGENTES. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. AUXILIAR DE ENFERMAGEM. FUNDAÇÃO ZERBINI. APROVAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO. ILEGAL. RECLASSIFICAÇÃO. DIREITO À POSSE.

1. O reconhecimento de ilegalidade do ato administrativo gera efeitos *ex tunc*, retroagindo, portanto ao momento de sua concreção.

2. O candidato aprovado em concurso público tem mera expectativa de direito em ser nomeado para o cargo. Contudo, em havendo convocação, há de ser assegurada a rigorosa ordem de classificação no certame.

3. Atos emanados do Tribunal de Contas do Distrito Federal não inibem as determinações judiciais que, em caso específico, impõem à Administração o dever de cumprir mandamento legal, mormente os princípios da moralidade e transparência administrativa.

4. Há de se assegurar ao prejudicado o ressarcimento dos danos materiais, oriundos da incúria da Administração em preterir, injustamente, o candidato aprovado em concurso público.

5. Recurso conhecido e improvido (20050110049934EIC, Relator: SANDOVAL OLIVEIRA, 2ª Câmara Cível, julgado em 02/04/2007, DJ 08/06/2007, p. 121, Registro do Acórdão Número: 272937)” (negritos nossos)

6 .

Administração Pública. Ela passa pela própria ideia de que os princípios constitucionais são primários, no sentido de que deles decorrem outros princípios, que são, portanto, subprincípios em relação aos anteriores, e que se podem conter, expressa ou implicitamente, no próprio sistema constitucional (ROCHA, 1994), fato que justifica a existência de um Princípio da Transparência no Direito Administrativo pátrio. Enxergamos, nesse diapasão, alguns subprincípios (como a motivação, publicidade e a participação popular) que surgem em nossa legislação, inclusive (mas não necessariamente) de forma explícita, e que confirmam, sob a ótica da lógica jurídica, a existência de um princípio maior que seja enformador dos que dele derivam sucessivamente.

Pela sua amplitude conceitual temos, portanto, que o Princípio da Transparência, mesmo que não expressamente previsto no texto constitucional, no seu artigo 37, *caput*, da CF, tem fundamento implícito na Lei Maior e por isso tem força vinculante com relação ao atuar administrativo, em toda a sua plenitude.

Ele é considerado mais amplo que o princípio da publicidade e dessa construção jurídica é que exsurge a conclusão de que na Administração transparência é a regra, enquanto o sigilo exceção. Esta última tem por fundamento o direito à intimidade que, a exemplo dos demais direitos constitucionais, não pode ser exercido de maneira absoluta (MENDES; COELHO; BRANCO, 2007), comportando exceções, algumas delas, inclusive, já previstas até mesmo na Constituição Federal, por exemplo, quando restringe o direito à inviolabilidade do domicílio (art. 5º, inciso XI) ou para proteção do interesse público, como o direito a informações que deve ser assegurado com ressalva para aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, inciso XXXIII). Sobre o tema vale citar precedente histórico do próprio Supremo Tribunal Federal (STF) que pelo voto do ministro Ilmar Galvão fixou que:

é legítima a quebra do sigilo quando há interesse público relevante, como o da investigação fundada em suspeita razoável de infração penal. Com base nesse entendimento e afirmando que o art. 38, § 1º, da Lei 4.595/64 – que autoriza a quebra do sigilo bancário quando ordenada pelo Poder Judiciário – foi recepcionado pela CF/88 (art. 5º, X, XII), a Turma manteve o acórdão do STM confirmatório de decisão de juiz auditor que determinara a quebra do sigilo bancário dos recorrentes para fim de se apurar ilícitos administrativos decorrentes de superfaturamento na compra de material médico-hospitalar no Hospital Central do Exército” (RMS 23.002-RJ, REL Min. Ilmar Galvão, 2.10.98, publicado no Informativo do STF nº 126 – 5 a 9 de outubro de 1998. In: Carlos Roberto Siqueira Castro, *ob. cit*, p. 549 *apud* DI PIETRO, 2009, p. 211)

Apresentar-se-á, neste momento, um modelo analítico e de decomposição do Princípio da Transparência que envolve uma noção mais abrangente que o mencionado pela doutrina pesquisada nesta dissertação, por englobar, ademais, o dever de prestar contas do administrador público, a sua responsabilidade civil, a administrativa e a de improbidade, cumulativamente, com a possibilidade de se realizar a persecução criminal com a imputação a alguém da prática de uma conduta criminosa, tipificada na legislação penal em vigor e, via de regra, em detrimento da Administração Pública.

Trata-se, portanto, de instituto jurídico poliédrico que compreende:

i) o princípio jurídico da transparência administrativa *stricto sensu* (ou propriamente dito) e seus subprincípios:

(i.i) da publicidade (art. 37, *caput*, CF, que determina que as decisões da Administração devem ser públicas e publicizadas. Compreende, outrossim, o direito à publicidade verídica, considerando a necessidade das informações oriundas da Administração serem verdadeiras de molde a propiciar a formação de convicções acerca dos assuntos públicos, sem maledicências, erros e incomprovações (ROCHA, 1994, p. 242; MORAES, 1997, p. 161-16, *apud* MARTINS JÚNIOR, 2004, p. 44), e, à adstrição do administrador público ao caráter educativo, informativo ou de orientação social da

publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos (art. 37, inciso XXII, § 1º, CF),

(i.ii) da motivação (prevista na Lei do Processo Administrativo – Lei nº 9,784, de 29 de janeiro de 1999 e formalidade essencial à validade dos atos administrativos que determina que as decisões devem ser expressamente motivadas para que o administrado possa compreendê-la e exercer, se bem entender, seu direito de irresignação por meio da impugnação administrativa ou judicial e, também, para que se possa extrair a consonância aos princípios da impessoalidade e da finalidade),

(i.iii) do acesso às informações pessoais constantes dos bancos de dados do Poder Público e amparados pelos direitos de informação, de petição, constitucionalmente assegurados, no art. 5º, incisos XIV e XXXIII (MARTINS JÚNIOR, 2004).

ii) O instituto jurídico da soberania popular e suas subespécies: participação popular e controle social. Este termo pode ser equívoco, mas é o que vem sendo consagrado na doutrina (CENEVIVA; FARAH, 2007; SIRAQUE, 2009, SILVA, 2009; PIRES, 2009 e outros). Seria melhor falar em controle pela sociedade, controle societal, ou ainda, controle democrático.

iii) Os institutos de tomada democrática de decisão por meio das audiências públicas, consultas públicas, plebiscitos administrativos, referendos administrativos e, também, do direito de certidão (art. 5º, XXXIV, CF) (MARTINS JÚNIOR, 2004), bem como da gestão democrática da educação, da seguridade social ou tantas outras hipóteses de participação previstas na legislação pátria.²⁶

iv) Os instrumentos jurídicos de controle social, mesmo que exercitado por um indivíduo apenas, a exemplo do eleitor por meio da ação popular, ou seja, pela

²⁶ Poderia ser gestão democrática da seguridade social ou tantas outras hipóteses previstas na legislação pátria.

disponibilização pelo sistema jurídico à população, por meio da própria Constituição e da legislação infraconstitucional dos *writs* como o *habeas corpus*, *habeas datas*, o mandado de segurança, mandado de injunção, além do processo e recurso administrativos.

v) O dever constitucional de prestar contas ligado ao desempenho da gestão pelo agente público, seja ele um agente político, seja agente administrativo que, por se utilizar, no exercício de suas funções, competências ou atribuições da coisa pública (bens materiais, bens imateriais, em especial, valores/dinheiro público tem o dever de prestar contas, caso seja provocado para tanto pelos sistemas de controle interno e externo, apresentando-as, por exemplo, ao Tribunal de Contas para o indispensável controle contábil-financeiro-orçamentário-operacional-patrimonial, determinado na Lei Maior (art. 70 e ss., CF).

vi) A possibilidade de responsabilização civil, administrativa e por improbidade do mau gestor público, podendo cumular-se demandas nestas três esferas, além da criminal, com a imputação da prática de uma conduta criminoso. Essa, ademais, é a lógica instituída pela Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e que está amparada pela lógica jurídica própria que não se confunde com a formal por não estar adstrita a ela.

vii) A possibilidade de ocorrer uma imputação na esfera criminal a alguém na realização de uma conduta tipificada pela legislação penal. Nesta hipótese, temos uma das principais formas de controle exercido pelo Ministério Público sobre as atividades da Administração Pública, principalmente, quando se percebe que dessa atuação criminal surge a prevenção especial e geral com a coibição da prática de novos crimes contra a Administração Pública, definidos no Código Penal em seu Título XI, arts. 312 a 359 e que, por sua vez, englobariam condutas tipificadas e agrupadas em: crimes

praticados por funcionário público contra a Administração em Geral (Capítulo I), crimes praticados por particular contra a Administração em geral (Capítulo II), crimes praticados por particular contra a Administração Pública estrangeira (Capítulo II –A), crimes contra a Administração da Justiça (Capítulo III) e crimes contra as Finanças Públicas (Capítulo IV).

viii) O sufrágio universal que representa verdadeira retroalimentação (*feedback*) do sistema social enquanto resposta da coletividade, por meio da avaliação das políticas públicas, aos governantes por meio da premiação ou reprovação, no exercício dos direitos políticos ativos, e, finalmente,

ix) a existência do controle institucional bem aparelhado e eficaz. Esta modalidade de controle é, destarte, exercitada pelo Ministério Público²⁷, instituição de controle e de salvaguarda da democracia, dos direitos sociais e do interesse público em face de todos, notadamente da Administração Pública, e que lança mão dos instrumentos processuais e extraprocessuais postos à sua disposição pela legislação em vigor para promover o incremento do engajamento político-social, exemplo da realização de audiências públicas, e do controle, por exemplo, por meio da propositura de “ações de improbidade”, buscando a reversão de bens, o ressarcimento ao erário, a responsabilização pela improbidade, sem afastar aquelas referentes à esfera civil, penal e administrativa decorrentes do ato ímprobo, por força da independência de instâncias, determinada literalmente pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 - LIA) (BARBOZA, 2008), ou, ainda, o controle de constitucionalidade por ação ou omissão na prática dos atos administrativos (art. 103, § 2º, CF).

A *accountability* ou, de uma forma sintética, transparência e responsabilidade,

²⁷ Abrangendo a instituição do Ministério Público, no nosso entender, outrossim, os Ministérios Públicos de Contas (MPCs), mesmo que o Supremo Tribunal Federal já tenha firmado entendimento de que o mesmo não integra a estrutura do MPU ou dos MPs estaduais (MORAES, 2009) .

mesmo tendo origem na administração pública gerencial, anda de mãos dadas com a gestão pública societal por trazer em si a semente da concepção do indivíduo e do povo como elementos ativos de produção e controle político em um Estado Constitucional e Democrático de Direito, caso do Brasil. Tal ilação se extrai do princípio inserto no artigo 1º, Parágrafo único, da Carta Magna, que afirma que “todo poder emana do povo”.

A participação política, em toda a sua inteireza e explorando todas as suas potencialidades, na gestão da coisa pública é, levada a cabo pelo homem, enquanto animal político (DALLARI, 2004), e não se limita à escolha dos governantes pelos cidadãos. Os indivíduos, seres sociais, demandam a sua oitiva na tomada de decisões objetivas envolvendo diretamente seus interesses, individual e metaindividualmente, considerados. E a lei é explícita em estabelecer a gestão democrática em inúmeras hipóteses que vão desde a seguridade social até a educação. Por isso é que Martins Júnior (2004, p. 345) aponta:

Inegavelmente, a participação popular na Administração Pública é fator de legitimidade do poder político e contribuinte do princípio da transparência, implantando técnicas de conhecimento, controle e direção das atividades administrativas com caráter de repartição, partilha e solidariedade na condução política dos negócios públicos entre a Administração Pública e a sociedade, de forma a diminuir a sensível distância entre o instrumento e a destinatária da consecução do bem comum.

Nesse diapasão, partindo do pressuposto de que a tensão entre gestores públicos e órgãos de controle institucionais e sociais é algo inexpurgável, tem-se que o princípio da razoabilidade é o instrumento adequado para a solução desses conflitos.

Quer-se evitar os maniqueísmos de um debate político equivocados do tipo: aumentar ou diminuir o controle. Em realidade há que racionalizá-lo (HAGE, 2009), restaurando-se, pouco a pouco, a burocracia estável e procedendo-se à profissionalização dos agentes públicos.

Jorge Hage (2009) que, além de notória formação jurídica é mestre em Administração Pública pela Universidade do Sul da Califórnia, propõe uma combinação entre o controle tradicional, repressivo, e o de resultados isto é: “(...) racionalizar ao máximo esse controle e combiná-lo com o de resultados. Procurando orientar o gestor antes que os problemas se tornem irreversíveis (controle preventivo)”. Diz ainda que: “É por aí que deve evoluir o controle. Não se trata de reduzi-lo ou aumentá-lo, mas de racionalizá-lo, de forma a contribuir para a boa gestão”. O artigo foi uma reflexão, fomentada pela imprensa, onde se questionava se não haveria excesso de controle do governo, inviabilizando obras por meio de decisões dos Tribunais de Contas que constatavam violações às regras jurídico-contábeis-fiscais de projetos de governo. Seu posicionamento parece ser altamente adequado, aconselhando a via preventiva e do diálogo, sem esquecer a tradicional que tem natureza indenizatória e, ao mesmo tempo, pedagógica e, por tudo isso indeclinável, pois veiculadora de direito social. Hage redirecionou o debate criticando as inconsistências acerca da questão do controle na proposta de lei orgânica da Administração Pública.

Deve-se, contudo, registrar aquilo que para alguns não passe de uma questão meramente de nomenclatura: a superioridade do controle preventivo sobre o de natureza preventiva. Para nós, o controle deve ser sempre “oportuno”, significando dizer ser o controle exercido em momento adequado. Até porque o controle repressivo é o mais indicado em algumas hipóteses em que o ato administrativo é formalmente válido, mas ao longo de sua execução revele-se, por exemplo, ilegítimo. Aí, então, o controle repressivo será mais oportuno que um preventivo baseado, por exemplo, em um juízo apriorístico de má-fé do gestor público. Para nós, a discussão, portanto, não está em ter de ser preventivo ou repressivo, mas, sim, oportuno.

3.1.3 - Classificações acerca do controle da Administração Pública

A fim de sistematizar os estudos acerca do controle, pretende-se neste capítulo apresentar um panorama geral das classificações acerca do tema levado a efeito tanto pelos estudiosos da Gestão Pública, quanto pelos do Direito, para a partir delas compreender e estudar o fenômeno como um todo nos capítulos posteriores.

Glock (2008) trabalha com a ideia de “conceitos de controle”, identificando-os como sendo:

- Controles internos: são aqueles executados pelas diversas unidades da estrutura organizacional e contrapõem-se aos controles externos;
- Controles formais: são aqueles projetados para assegurar a observância à legislação e às normas disciplinares em uma organização estatal;
- Controles substantivos: são aqueles desenhados para garantir eficiência e eficácia na aplicação dos recursos. Diz respeito à apreciação quantitativa e qualitativa destas aplicações;
- Controles preventivos: são projetados para evitar a ocorrência de equívocos e erros, desperdícios ou irregularidades;
- Controles detectivos: existem para detectar os erros, equívocos, desperdícios e irregularidades, permitindo medidas tempestivas de correção, e
- Controles corretivos: existem para detectar os erros, equívocos, desperdícios e irregularidades após a sua ocorrência, permitindo ações corretivas posteriores.

O autor não menciona o controle externo, mas como seu trabalho está basicamente voltado para o controle interno, ele acaba por contrapor esse àquele. Neste ponto, registre-se que não se enxerga entre o controle interno e externo uma relação de contraposição, salvo se esta for compreendida apenas do ponto de vista conceitual de contraposição entre a definição do que é interno e do que é externo, haja vista que ambos podem estar pautados em decisões coincidentes e combater de forma unívoca o desvio detectado no ato administrativo.

Bergue (2009), por sua vez, em uma visão mais restrita ligada à gestão de pessoas no setor público, apresenta a seguinte classificação de controle:

- Controle passivo: aquele levado a efeito quando o gestor público sofre as ações de controle, e
- Controle ativo: aquele levado a efeito quando o gestor público é quem realiza o controle.

A sistematização de Bergue é, portanto, bastante limitada, mas interessa quando percebida sob a ótica do indivíduo, ou seja, daquele que sofre ou realiza o controle, tratando-se de abordagem singular e merecedora de registro.

Para a doutrina clássica do Direito Administrativo, o controle da Administração Pública pode ser sistematizado segundo seus tipos e formas em dez grupos básicos. Meirelles (1997) apresenta a seguinte classificação:

- Controle hierárquico: é aquele que resulta de forma automática do escalonamento vertical dos órgãos do Executivo, em relação de subordinação;
- Controle finalístico: é aquele em que a lei estabelece as entidades autônomas, indicando a autoridade controladora, as faculdades a serem exercitadas e as finalidades objetivadas. Nele inexistente subordinação,

sendo que o controle é teleológico;

- Controle interno: é aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração, ou seja, pelo Poder Executivo sobre seus serviços ou agentes. Os três poderes mantêm sistemas de controle que segundo determina a Carta Magna deveriam ser integrados;
- Controle externo: é aquele que ocorre por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado. Diz respeito ao sistema de freios e contrapesos (o *checks and balances* do direito anglo-saxão);
- Controle prévio ou preventivo ou *a priori*: diz respeito ao momento em que é praticado e antecede a conclusão do ato administrativo;
- Controle concomitante ou sucessivo: é aquele feito enquanto o ato ainda está sendo realizado;
- Controle subsequente, corretivo ou *a posteriori*: é aquele que ocorre após a conclusão do ato controlado;
- Controle de legalidade: diz respeito à conformidade legal da exteriorização de vontade da Administração;
- Controle de legitimidade: cuida da legitimidade do ato administrativo praticado, e
- Controle de mérito: diz respeito à comprovação da eficiência, do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado.

O doutrinador em questão foi duramente questionado pela majoritária doutrina contemporânea, especialmente quando tratou da questão de controle de mérito. Esse, no estado atual da ciência jurídico-administrativista, comporta controle, por exemplo, de sua eficiência, sem se incorrer naquilo que o autor tratava como núcleo duro do ato, ou

seja, o próprio e impenetrável “mérito administrativo”.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2009), sob enfoque diverso, apresenta em sua obra um panorama do controle da Administração Pública, que, em sua visão, engloba o:

- Controle interno: exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo;
- Controle externo: efetuado por órgãos alheios à Administração;
- Controle parlamentar direto: aquele exercido diretamente pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e que envolve a sustação de atos e contratos do Executivo, convocação de ministros e requerimentos de informações, recebimento de petições, queixas e representações dos administrados e convocação de qualquer autoridade ou pessoa para depor, Comissões Parlamentares de Inquérito, julgamento de contas do Executivo além da suspensão e destituição (*impeachment*) do presidente da República ou ministros;
- Controle pelo Tribunal de Contas: a quem compete auxiliar o Congresso Nacional no controle externo da Administração direta e indireta, exercendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas.
- Controle Jurisdicional: realizado pelo Poder Judiciário que controla concretamente a legitimidade dos comportamentos da Administração, anulando condutas ilegítimas e compelindo-a a adotar aquelas que são obrigatórias e condenando-a a indenizar os lesados.²⁸

²⁸ O Poder Judiciário é inerte, mas pode ser provocado em inúmeras sedes como o mandado de segurança e envolve a utilização de instrumentos jurídicos disponíveis, como é o caso do mandado de segurança, *habeas data*, *habeas corpus*, ação popular, ação civil pública, etc.

Mukai (2008) trabalha com a mesma classificação clássica de Meirelles, acrescentando um tipo que ele chama de popular exemplificando-o no plebiscito, referendo, orçamento participativo, iniciativa popular e utilização dos instrumentos jurídicos disponíveis como a ação popular, o mandado de segurança e o *habeas data*.

Em que pese tanto o controle social quanto a participação popular serem hipótese de soberania popular, decorrência da regra prescrita no art. 1º, Parágrafo único da Lei Maior, não é possível ver no referendo, na iniciativa popular e no plebiscito modalidades de controle, pois são, tecnicamente, hipóteses de participação. Tal assertiva se deve à constatação do momento de ocorrência destes fenômenos sociais. Note-se que a participação ocorre no momento da tomada de decisões, antes ou concomitantemente à elaboração do ato da Administração. Por sua vez, o controle pode ocorrer em dois momentos distintos: i) análise da compatibilidade de uma norma específica com o sistema normativo e hierarquizado, figurando a Constituição no topo da pirâmide-hierárquica, como vislumbraram os estudiosos de Hans Kelsen (2006) e ii) fiscalização da execução ou aplicação prática das normas jurídicas.

Di Pietro (1999) fala em espécies de controle, sendo que as agrupa observando os seguintes critérios:

- quanto ao órgão que o exerce : administrativo, legislativo (político e financeiro) ou judicial;
- quanto ao momento em que se efetua: prévio, concomitante ou posterior;
- se decorre de órgão integrante ou não da estrutura em que se insere o órgão controlado: interno ou externo;
- quanto ao aspecto da atividade administrativa controlada: de legalidade ou de mérito.

Essa autora assinala que o Poder Judiciário pode examinar os atos da Administração Pública de qualquer natureza. Entretanto, encontra limites no mérito administrativo, ou seja, só pode adentrar em questões ligadas à legalidade e moralidade.

Por sua vez, Medauar (2009, p. 387-388) apresenta uma tipologia diferenciada e moderna baseada no critério do agente controlador e apresenta as seguintes modalidades de controle, quanto:

- ao aspecto em que incide: controle da legalidade geral ou contábil-financeira, controle de mérito e controle da “boa administração”;
- ao momento em que se exerce: controle prévio, controle concomitante e controle sucessivo;
- à amplitude: controle de ato e controle de atividade, e
- ao modo de se desencadear: de ofício, por provocação e compulsório.

Destaca-se, na tipologia apresentada, que a doutrinadora faz distinção entre controle de mérito e controle daquilo que ela chama de “boa administração”, ou seja, de questões ligadas à eficiência, produtividade e à própria gestão. A autora também cuida do controle interno, parlamentar do Tribunal de Contas, realizado pelo *ombudsman* e, finalmente, do controle jurisdicional da Administração, destacando na última hipótese os instrumentos processuais disponíveis para o seu exercício como é o caso da ação civil pública, do mandado de segurança, do *habeas data* etc.

Por sua contemporaneidade, a classificação elaborada por Siraque (2005) merece registro e aponta para a existência, no Brasil, de duas formas de controle da função administrativa do Estado:

- Controle institucional: aquele levado a efeito pelos órgãos do Estado sobre seus próprios atos ou atividades ou pelos de que lhes faça as vezes. Cita-se como exemplo o controle praticado pela instituição do Ministério

Público, e

- Controle social: aquele levado a efeito pela própria sociedade, em contraposição ao sentido de dominação. Utiliza a expressão controle no sentido do povo, dos cidadãos controlando, fiscalizando as atividades do Estado. Em outras palavras, como um direito à prestação de contas da *res publica*. Engloba o controle realizado por um particular, por pessoa estranha ao Estado, individualmente, em grupo ou por meio de entidades juridicamente constituídas, sendo, nesta hipótese, constituída, pelo menos, em parte por membros eleitos pela sociedade.

Quanto a este último, identifica fatores que o promovem (exemplo do orçamento participativo, planejamento participativo, conselho de políticas públicas, ouvidorias, etc.) e fatores limitadores (exemplo do tráfico de influências, clientelismo e assistencialismo político²⁹). Prescreve dentro desta perspectiva a necessidade de se incrementar o controle social por meio da garantia de instrumentos que lhe forneçam a necessária estrutura, adequado funcionamento e representatividade popular.

Relevante, também, é seu posicionamento de que o Poder Judiciário não realiza controle da Administração Pública, em síntese, por se tratar de órgão inerte e por haver confusão nos conceitos de controle e inafastabilidade da jurisdição (princípio da proteção judiciária), este inserido no artigo 5º, inciso XXXV, da Carta Maior. Entretanto, neste ponto, não se pode concordar com o posicionamento do estudioso por dois motivos: i) preliminarmente, porque do ponto de vista finalístico o Poder Judiciário, ao proferir a norma jurídica individualizável, por meio de uma sentença (LUHMAN, 1982), acaba por exercer, naquele momento, o controle e ii) quando o juiz julga de ofício (*ex officio*) a nulidade de ato administrativo eivado de ilegalidade e de

²⁹ Tais condutas são, ademais, criminalizadas no sistema penal brasileiro e registre-se o papel de destaque do órgão ministerial no seu combate na qualidade de dono da ação penal pública (*dominus litis*).

impossível convalidação (DI PIETRO, 2004) ele exerce o controle, mesmo sem a necessidade de uma provocação específica para tanto. Mesmo que excepcional, esta última hipótese já torna inconsistente do ponto de vista da lógica formal e jurídica a retirada de tal Poder do rol das instituições que controlam a Administração Pública.

3.1.4 - Ministério Público como órgão de controle da Administração Pública

A origem histórica do Ministério Público é objeto de controvérsias na doutrina. Alguns apontam que ela estaria na figura do *magiaí*, funcionário real do Egito, há mais de quatro mil anos. Outros apontam o germen da instituição ministerial na Antiguidade Clássica, na Idade Média ou no Direito Canônico. Entrementes, a origem mais mencionada é aquela referente aos “procuradores do rei” do antigo Direito francês que teve o primeiro texto legal a tratar da função junto ao rei (Ordenança de 25 de março de 1302, de Felipe IV) (MAZZILLI, 2007).

No caso brasileiro, tem-se como certo que o Ministério Público evoluiu a partir do Direito lusitano e, como bem aponta Hélio Tornaghi (*apud* MAZZILLI, 2007, p. 38), formou-se lenta e progressivamente em resposta às exigências históricas, não podendo se olvidar, contudo, as tentativas de políticos e empresários, por meio de medidas provisórias e propostas legislativas, coartar sua atuação.

Nos regimes constitucionais anteriores à Constituição Federal de 1988, o Ministério Público já foi considerado “órgão de cooperação nas atividades governamentais” (Constituição de 1934). Sofreu retrocessos, sendo que por força da Constituição de 1937, outorgada na ditadura Vargas, retirou-se da instituição boa parte de sua independência, na medida em que previu a livre escolha e demissão do procurador-geral da República (art. 99). Outrossim, com a promulgação de uma nova Constituição em 1967, sob o golpe militar de 1964, colocou-se o Ministério Público

como Seção no capítulo do Poder Judiciário (arts. 137 a 139).

Mas o pior ainda estava por vir, como bem registrou Mazzilli (2007, p. 44):

Em virtude de mais um golpe, uma junta militar, sob a forma de “emenda constitucional” n. 1/69, decretou a Carta de 1969, cujos arts. 94 a 96 colocaram o Ministério Público no Capítulo do Poder Executivo. Houve notável crescimento das atribuições do chefe do Ministério Público da União, porque nomeado e demitido livremente pelo presidente da República. Apoiando-se em atos institucionais, em 1977 o chefe do Executivo federal decretou a Emenda Constitucional n. 7. Pela nova redação do art. 96, previu-se a existência de uma lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, que viria a estabelecer normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual.

Mas a histórica dependência do MP, com relação ao governo na maior parte da América Latina, até os dias de hoje, no tocante ao exercício da função ministerial no processo penal, é reafirmada na doutrina, que propugna a importância da independência ministerial para uma atuação eficaz contra as ilegalidades, abusos e desvios perpetrados pelos setores hegemônicos da sociedade. Para Machado (2007, p. 114-115):

A histórica dependência do governo foi a tônica de grande parte da história do MP na América Latina, situação agravada pelo predomínio do modelo inquisitivo no processo penal e pela burocratização da atuação do órgão incumbido da persecução penal (CRUZ CASTRO), 1995, p. 81-82). É necessário, afirma Cruz Castro, transformar o processo penal e a função do MP, caso se pretenda uma atuação eficaz diante da corrupção, do abuso do poder e da criminalidade não convencional. Sustenta o autor que um MP dependente (realidade na maior parte da América Latina) não pode assumir, de nenhuma maneira, estratégias eficazes de persecução dos atos de abuso do poder político (CRUZ CASTRO, 1995, p. 83).

No Brasil, a almejada independência do Ministério Público só se tornou realidade com a edição da Constituição Cidadã de 1988. Nela restou consignado que o órgão ministerial é instituição permanente incumbida pela Constituição Federal da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme estabelece o artigo 127, *caput*, da Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo IV, que trata das “Funções Essenciais à Justiça”.

A Constituição Federal, no seu artigo 129, elenca as funções do Ministério Público, dispostas em seus incisos da seguinte forma:

- I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II – zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos na Constituição;
- V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de tal competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma estabelecida em lei complementar;
- VII- exercer o controle externo da atividade policial, na forma de lei complementar;
- VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX) exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Em cumprimento a seu desiderato constitucional, o Ministério Público atua nas mais diversas áreas³⁰. Além da já tradicional atuação na área criminal, que eleva o *Parquet*³¹ a titular exclusivo da ação penal privada (senhor da ação penal)³², o órgão ministerial atua na defesa dos direitos sociais, ligados à cidadania e à democracia, incumbindo-lhe a iniciativa de buscar a concretização das dicções legislativas que criam obrigações para o Estado e vinculam o administrador à realização ótima dos direitos fundamentais, por meio da adequada implementação de políticas públicas.

Defende o órgão ministerial, nesse contexto, interesses sociais como, por exemplo, aqueles relativos à educação, à saúde e ao trabalho, na busca do cumprimento dos deveres estatais, bem como dos direitos transindividuais (ligados à coletividade) como no caso do meio ambiente, do consumidor, da falência e recuperação de empresas

³⁰ A hipótese contemplada no inciso II do artigo 129 da Lei Maior é identificada pela doutrina como sendo a que embasa a atuação ministerial como defensor do povo (MARTINS JÚNIOR, 2002; MAZZILLI, 2009).

³¹ O termo *Parquet*, nome utilizado para identificar o Ministério Público francês, não é exatamente adequado à realidade brasileira, sendo, notadamente, limitado por não representar a complexidade do órgão ministerial brasileiro que detém outras atribuições que não apenas a criminal (SABO, 2005). Utilizar-se-á, contudo, tal terminologia neste trabalho com o escopo de garantir fluidez ao texto científico e evitar repetições excessivas do termo Ministério Público ou da sigla MP.

³² Aqui temos uma das principais formas de controle exercido pelo Ministério Público sobre as atividades da Administração Pública, como já se registrou.

(ARRUDA NETO; BERNARDES, 2007) etc.

Atua, também, por meio dos instrumentos jurídicos que lhe foram disponibilizados pelo sistema legal (exemplo do controle de constitucionalidade, inquéritos civis públicos, ações civis públicas, termos de ajustamento de condutas, audiências públicas, notificações, recomendações, ações penais etc.) do controle da Administração Pública e exerce esta missão com base em princípios extraídos da Carta Política (Capítulo IV, que trata das “Disposições Gerais”), legislação específica que regulamenta a Administração Pública.

Sua atuação, contudo, não pode ficar restrita à jurisdicional, em que pese esta ter sempre sido alvo da majoritária atenção da literatura sobre o tema. Relevante também é a atuação do *Parquet* junto ao Poder Executivo e Legislativo. Posto que desvinculada, e até certo ponto desconfiada³³ como fala Philip Gil França (2011), é possível se enxergar uma interação proativa entre o chamado “quarto poder” (MAZZILLI, 2007) e estes dois Poderes do Estado.

Note-se que o que é vedado pela Constituição é o exercício de atividades de representação judicial e consultoria jurídica de entidades públicas (art. 129, inciso IX, CF), mas que esta vedação não exclui o exercício do controle preventivo do Ministério Público face à Administração Pública e sua atuação como fiscal da lei junto ao Poder Legislativo.

A atuação fiscalizatória e de controle preventivo é exercida a todo o momento pelo Ministério Público e se dirige a outras instituições e organizações dos demais Poderes, outros que o Judiciário. Cite-se como exemplos deste tipo de atuação: i) a expedição de uma requisição de documentos (art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar Federal n. 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União, LOMPU) para que

³³ A desconfiança funciona como garantia dos cidadãos contra o abuso e a irresponsabilidade do Poder.

sejam fiscalizados os procedimentos de aquisição de remédios pelo Poder Público para o tratamento de uma determinada doença que tem demandas não atendidas nas coletividades de pessoas que padecem de um mal físico específico; ii) recomendação dirigida ao chefe do Poder Executivo e demais autoridades com atribuição legal para tanto, no sentido de que implemente ou se aprimore uma política pública educacional relativa à merenda escolar (art. 6º, inciso XX, LOMPU), iii) notificar uma determinada testemunha (art. 8º, inciso I, LOMPU) a comparecer perante o órgão ministerial para esclarecer questões relativas à qualidade da prestação de serviços de relevância pública relativo ao transporte escolar; iv) requisitar a instauração de inquérito policial (art. 129, inciso VIII, CF) para apurar crime praticado por agentes do Poder Público na gestão do SUS e, v) exercer todos os atos administrativos referentes ao mister de controle externo da atividade policial (art. 129, inciso VII, CF).

Importante é notar que o exercício da função ministerial junto ao Poder Judiciário foi mera opção do legislador constituinte e que as suas funções institucionais têm natureza jurídica predominantemente administrativa e voltada, dentre outras coisas, para a fiscalização e promoção da observância da lei (MAZZILLI, 2007). Nesse sentido, de todo desejável a sua atuação de controle, especialmente, de natureza preventiva, na defesa dos direitos fundamentais à saúde ou à educação, como nos exemplos supracitados.

As funções ministeriais brasileiras, inseridas na Carta Política, além de numerosas, possuem considerável maior abrangência que aquelas elencadas por algumas importantes Constituições europeias. É o que se extrai do levantamento consignado por Paes (2003, p. 276) que, em sede de direito comparado, apresentou as seguintes redações constitucionais sobre as funções do MP³⁴:

³⁴ O próprio Paes (2003) afirma que a representação do Estado pelo Ministério Público português é anomalia

a) “Promover a ação da justiça em defesa da legalidade, dos direitos dos cidadãos e do interesse público tutelado pela lei, de ofício ou por petição dos interessados, assim como velar pela independência dos Tribunais e procurar perante estes a satisfação do interesse social” (Constituição espanhola).

b) Representar o Estado, defender os interesses que a lei determina, assim como [...] participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática.” (Constituição portuguesa).

c) Defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.” (Constituição brasileira).

d) Obrigação de desenvolver a ação penal”. (Constituição italiana).

Determina a Carta Magna, em seu artigo 37, *caput*, que, em se tratando de administração direta ou indireta de qualquer dos Poderes e dos entes federados, ela deve obediência a uma série de princípios dentre eles: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Por sua vez, a chamada “Lei do Processo Administrativo” (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999) inseriu, por exemplo, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade no sistema normativo regente da Administração Pública. Com base nas regras estabelecidas na Constituição Federal e nas leis é que o Ministério Público exerce sua função de controle dos atos dos gestores públicos.

A função controle da Administração Pública exercida pelo Ministério Público decorre do que dispõe o artigo 129, inciso II, da Carta Magna quando determina ser uma de suas missões institucionais “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”. Outrossim, o controle se extrai das determinações da LOMPU que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, em seu artigo 5º, inciso I, alínea h, inciso III, alínea b, e inciso e IV.

questionada pela própria doutrina portuguesa. As funções meramente criminais do MP italiano, também, expressam a limitação de sua abrangência quando comparado com as funções do MP pátrio.

A Administração Pública em suas manifestações de vontade (melhor seria falar em realização de seu poder-dever de busca do bem-estar social), deve sempre atuar dentro da legalidade, ou seja, com observância ao sistema normativo em vigor. Deve, outrossim, exteriorizar suas vontades com legitimidade, atendendo, sempre, à sua finalidade de interesse público.

Mesmo nos atos em que se autoriza ao gestor público discricionariedade, nunca confundida com arbítrio, o ato administrativo exteriorizador da vontade da Administração deve, além de manter conformidade às opções permitidas em lei, atender às exigências do bem comum (MEIRELLES, 1997), o que, em uma visão contemporânea, se reflete na qualidade de um serviço público usufruído pela população, e é diretamente ligada ao modelo de gestão pública por ela adotado.

O controle exercido pelo Ministério Público sobre os atos da Administração Pública promove o equilíbrio das relações entre o Estado-Administração e os particulares e, como bem observa Martins Júnior (2002), é ponto vital do alcance de uma autêntica e justa composição do conflito entre autoridade e liberdade e por isso mesmo consiste em poder-dever do Ministério Público o exercício de tal mister.

No Brasil, a preocupação legislativa com o aprimoramento da gestão da coisa pública deu ensejo à edição da Emenda Constitucional nº 19/98, que instituiu o modelo gerencial de gestão pública, mas que, na prática, não redirecionou a prestação do serviço público pátrio no sentido da eficiência, da equidade e da justiça social, como apontado na primeira parte deste trabalho.

O presente trabalho acadêmico está, em um primeiro momento, delimitado ao tema da educação e é certo dizer que há um grande debate educacional ocorrendo hoje. Boa parte das discussões envolve o tema da universalização da educação como exigência democrática (SINGER, 1996).

O direito à educação é um direito humano, não há dúvidas (WEISS, 2007). É também um direito social (art. 6º, CF) e fundamental. Quando se pesquisam as origens do Direito educacional constata-se que estas fazem parte do processo de civilização e modernização humana, sendo expressamente tratado, pela primeira vez, na Constituição Francesa que atribuiu ao Estado a educação dos menores abandonados e a criação e organização de um sistema público e gratuito de ensino, denominado “ensino indispensável”, o qual pudesse se estender a toda a população. O Direito educacional, como Direito positivo, portanto, remonta entre o final do século XIX e o início do século XX” (TÁCITO, 1988).

Trata-se, no Brasil, de um direito público subjetivo, conferido a todo o cidadão de obter uma prestação estatal e que decorre de sua condição de pessoa humana e de cidadão, ligando, em última análise, o ideário sociovalorativo com a interpretação juspositivista, o que viabiliza uma “correspondência entre os anseios sociais e a resposta recebida dos operadores que laboram acerca dessa nova divisão do Direito” (TRINDADE, 2007), como, aliás, é o caso do órgão ministerial.

Note-se que, como registrou Mancuso (1998), existe em nosso sistema jurídico um regime integrado de mútua complementaridade entre uma série de ações exercitáveis na esfera da jurisdição coletiva, a exemplo, da ação popular, da ação civil pública e do mandado de segurança coletivo. Registra, ademais, que a ação civil pública recepcionou a ação popular, ao invocá-la expressamente no caput do art. 1º da LACP.

A prática, contudo, tem demonstrado que as ações populares, cujo legitimado é o cidadão (eleitor), não vêm sendo exercitadas de forma quantitativamente ou qualitativamente relevante, o que denota a pouca adesão ou familiaridade do indivíduo-cidadão com a possibilidade de exercer, por meio do Poder Judiciário, o controle dos

atos administrativos, com possibilidade de obtenção de tutela cautelar³⁵ no sentido da desconstituição do ato lesivo ao erário, patrimônio público, moralidade administrativa e meio ambiente, bem como condenação dos responsáveis à reposição do *statu quo ante*, sem prejuízo das perdas e danos.

Nesse campo, surge para o Ministério Público a necessidade de exercitar todos os espaços de controle que, na realidade, deveriam ser também preenchidos com iniciativas da própria coletividade (ou até mesmo de indivíduos) e que não o são. Veja, por exemplo o que dispõe o artigo 9º da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), “se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso II, ficando assegurado a qualquer cidadão bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 (noventa) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento do feito”. Na prática, o prosseguimento da ação pelo *Parquet* é a realidade constatável, o que implica “surgir” uma nova atribuição para a instituição, na medida em que se sabe que, por força de interpretação legal, esta deveria ser apenas subsidiária e não principal.

Por isso é que o MP é um ator de destaque neste “processo de transformação”, de luta pela efetivação da educação no Brasil. Afinal, como afirma Silva (1995): A busca da efetivação dos direitos sociais, pelas vias processual ou extraprocessual, deve levar o Ministério Público à realização do acesso aos direitos fundamentais a milhões de pessoas que vivem à margem do Direito.

A atuação do *Parquet* neste campo precisa ser estudada para que sejam identificados, na prática, quais os obstáculos a serem transpostos para que se obtenha um desempenho adequado e equitativo do Estado, no campo das políticas relativas à educação. Avaliando a atuação do Ministério Público, sob a ótica do processo decisório

³⁵ Refere-se à prestação jurisdicional de urgência onde o bem tutelado pode ser a aparência de um direito com o escopo de garantir efetividade à atividade do Poder Judiciário.

na seara da implementação das políticas públicas educacionais, pretende-se compreender que estratégias (MINTZBERG, 2000) podem ser utilizadas com o intuito de se viabilizar uma atuação extrajudicial proativa e, ao mesmo tempo, desvinculada e independente da Administração.

Quer-se também provocar uma reflexão sobre os inúmeros empecilhos de ordem hermenêutico-constitucional (ex: caráter meramente programático, que retira a eficácia plena e aplicabilidade imediata da norma do art. 208, inciso I, § 1º da CF, em interpretação literal dos termos “progressiva universalização” cunhados pelo legislador constituinte), material (ex: inviabilidade do controle da discricionariedade administrativa em matéria educacional (MANCUSO, 2002) e processual (ex: negativa de legitimidade ativa ao MP para atuar em ações coletivas para implementação de políticas públicas na área da Educação, tópico, aliás, já pacificado no sentido da admissão, pela doutrina especializada (DIGIÁCOMO, 2004), que “embaraça” o atuar judicial do *Parquet* no campo deste novo ramo do Direito, tornando-o, muitas vezes, inefetivo e ineficaz.

Especificamente, a busca da implementação de serviços públicos previstos em lei é objeto de atenção recente dos estudiosos do Direito e dizem respeito à efetividade do processo civil moderno. Podemos agrupá-los em duas vertentes básicas: i) revisão de conceitos jurídicos básicos, como aqueles relacionados às condições da ação e pressupostos processuais, dentre outros (BEDAQUE, 2009), e ii) processo coletivo como instrumento processual de implementação de políticas públicas e do acesso à justiça.

As ações civis públicas (ou demandas coletivas, ações coletivas etc.) se prestam a esse novo e importante papel que o órgão ministerial desempenha em sua atuação mais atualizada de busca do cumprimento das promessas políticas e cuja legitimidade

ativa se extrai do artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública (LACP) (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985) e do art. 82, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990).

Diz o artigo 1º da LACP, em combinação com o artigo 110 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor):

Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos causados: I – ao meio ambiente; II – ao consumidor; III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; V – por infração da ordem econômica e da economia popular.

O mesmo Código de Defesa do Consumidor, nos incisos do Parágrafo único do artigo 81, com os aplausos da doutrina, tratou de definir o que seriam esses direitos-interesses coletivos em sentido *lato*, agrupando-os em três categorias específicas, a saber: (i) interesses ou direitos difusos, assim entendidos para efeito desse Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; (ii) interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeito desse Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base, e (iii) interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

O ajuizamento de ações coletivas para a implementação de serviços sociais e de políticas públicas vem se intensificando nos últimos anos. Percebeu-se o processo coletivo como verdadeiro instrumento de garantia do acesso à justiça e conferiu-se, especialmente, ao *Parquet* o mister de movimentá-lo, com primazia, na *praxis* judiciária (MANCUSO, 2004) para a garantia dos interesses transindividuais veiculados em políticas sociais.

Levar ao Judiciário demandas coletivas, nessas hipóteses, é, pacificamente,

chancelado pela doutrina especializada e decorre de princípio específico do processo coletivo denominado pela literatura como sendo: princípio do ativismo judicial. Sobre o tema ensinam Fredie Didier Jr. E Hermes Zaneti Jr (2008, p. 124):

Este princípio entra em cena com uma maior participação do juiz nos processos coletivos – *judicial activism* -, resultante da presença de forte interesse público primário nessas causas, externando-se, entre outros, na presença da “defining function” do juiz, de que fala o direito norte-americano para as *class actions*.

O princípio do ativismo judicial é faceta de princípios tradicionais do processo civil como o princípio inquisitivo/dispositivo (do impulso oficial), reforçando os poderes do juiz em um mundo onde as relações socioeconômicas são cada vez mais complexas, e o aplicador do direito não pode ignorar o fenômeno fático, valorando-o como algo relevante e digno da tutela jurisdicional (elemento axiológico). Parte também da idéia de que toda e qualquer decisão judicial tem um grau de substitutividade com relação às vontades daqueles que contendem em juízo.

Ao mesmo tempo, denota a relativização de outros princípios como o denominado princípio da ação (ou da demanda), que determina necessariamente à parte a provocação da jurisdição (*nemo iudex sine actore*), ignorando a possibilidade de o juiz estimular o legitimado a provocá-la (exemplo da regra do artigo 17 da LACP que determina aos juízes e tribunais que remetam as peças ao Ministério Público para as “providências cabíveis”).

O ativismo judicial já vinha sendo preconizado pela melhor doutrina estrangeira, desde a década de 1970, especialmente na França e Itália. Mauro Cappelletti (1999, p. 132-133), cuidando do fenômeno da criatividade jurisprudencial e seus efeitos sobre a relação deste dentro da estrutura de poderes vigentes e sob a ótica das grandes famílias jurídicas da “Civil Law” e “Common Law”, registrou:

O verdadeiro perigo a prevenir não está, portanto, em que os juízes sejam

criadores do direito e como tais se apresentem, mas que seja pervertida a característica formal essencial, isto é, o “modo” do processo jurisdicional. Basta observar agora que, onde prevaleçam ou mais se acentuem tais “debilidades”, mais conveniente se tornará maior dose de “self-restraint” do judiciário e provavelmente também de maior cuidado em tornar manifesta essa atitude de reserva e prudente abstenção dos juízes. Uma maior dose de ativismo se recomendará, ao invés, na hipótese contrária.(...)

Com referência a essas duas famílias, contudo, parece-me justificada pelos resultados da presente investigação a seguinte conclusão geral: para além das muitas diferenças ainda hoje existentes, potentes e múltiplas tendências convergentes estão ganhando ímpeto, à origem das quais encontra-se a necessidade comum de confiar ao “terceiro poder”, de modo muito mais acentuado do que em outras épocas, a responsabilidade pela formação e evolução do direito.

No Brasil, sem dar a ele um caráter meramente processual e garantindo-lhe uma abrangência de verdadeiro princípio geral regedor de uma justiça distributiva e garantidora de direitos, já constatava, há muito, Dallari (1996, p. 78):

Um dado muito positivo é que de dentro do próprio quadro de juízes vem tomando corpo uma reação cada vez mais vigorosa, procurando fazer com que se justifiquem na prática o prestígio teórico e a condição de Poder constitucional, de que goza o Judiciário. Juízes mais conscientes de seu papel social e de sua responsabilidade estão assumindo a liderança de um processo de reformas, tendo por objetivo dar ao Judiciário a organização e a postura necessárias para que cumpra a função de garantidor de direitos e distribuidor de justiça.

Certo está que o ativismo judicial em sede de políticas públicas deve ser exercido com moderação e em momentos excepcionais. Entrementes, torna-se uma necessidade institucional quando os órgãos do Poder Público se omitem ou retardam excessivamente o cumprimento de obrigações a que estão sujeitos por expressa determinação do estatuto constitucional. Tais comportamentos omissivos (ou retardatários) estatais não podem reduzir o Poder Judiciário³⁶ a uma postura de pura

³⁶ Em se tratando da educação infantil, o Supremo Tribunal Federal em decisão monocrática de dezembro de 2009, da lavra do ministro Carlos Ayres Britto, entendeu pela possibilidade de o Poder Judiciário determinar a implementação de políticas públicas educacionais. Nesse sentido, seguiu assim redigida a decisão: “Vistos, etc. Trata-se de recurso extraordinário, interposto com fundamento na alínea “a” do inciso III do art. 102 da Constituição Republicana, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Acórdão assim ementado (fls. 114): “AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGRAS PROGRAMÁTICAS. Os preceitos constitucionais que contêm definição de tarefas a serem cumpridas pelo Estado ou determinações de seu fim são normas programáticas. Estas geram situações subjetivas negativas para o legislador e a Administração, que não podem desenvolver suas atividades senão nos limites estabelecidos no programa, mas não conferem direito subjetivo no seu aspecto positivo.” 2. Pois bem, a parte recorrente alega violação ao inciso IV do art. 208 da Magna Carta de 1988. 3. A seu turno, a Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra do subprocurador-geral Roberto Monteiro Gurgel Santos,

passividade como aponta Mello Filho (2009, p. 524), para quem:

A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão a imposição ditada pelo texto constitucional – qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência (ou insuficiência) de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental, tal como tem advertido o Supremo Tribunal Federal.

No campo jurídico, impõe-se, então, o seguinte questionamento: de que mecanismos dispõe o órgão ministerial para, efetivamente, implementar uma política pública quando a Administração Pública se mostra recalcitrante e a dicção legislativa se esvazia de conteúdo prático e se revela promessa inconsequente?

A interpretação jurisprudencial (de remota origem hermenêutico-doutrinária), a

opina pelo conhecimento e provimento do apelo extremo. 4. Tenho que a insurgência merece acolhida. É que o aresto impugnado destoa da jurisprudência desta nossa Corte, que me parece juridicamente correta. Jurisprudência no sentido de considerar como norma de eficácia plena o mencionado inciso IV do art. 208 do Magno Texto. Leia-se, a propósito, a ementa do RE 410.715-AgR, sob a relatoria do ministro Celso de Mello: “RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA. EDUCAÇÃO INFANTIL. DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV). COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO. DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º). RECURSO IMPROVIDO. - 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 de zero a seis 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 impõe 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 resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório – mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à ‘reserva do possível’. Doutrina.” 5. Vejam-se, ainda, o AI 592.075-AgR, sob a relatoria do ministro Ricardo Lewandowski; bem como os REs 463.210-AgR, sob a relatoria do ministro Carlos Velloso; 401.673-AgR e 411.518-AgR, sob a relatoria do ministro Marco Aurélio; 594.018, sob a relatoria do ministro Eros Grau; 592.937-AgR, sob a relatoria do ministro Cezar Peluso; 554.075-AgR, sob a relatoria da ministra Cármen Lúcia; e 410.715-AgR e 436.996-AgR, sob a relatoria do ministro Celso de Mello. Isso posto, e frente § 1º-A do art. 557 do CPC, dou provimento ao recurso extraordinário. Publique-se. Brasília, 10 de dezembro de 2009. (RE 229760, Relator(a): min. CARLOS BRITTO, julgado em 10/12/2009, publicado em DJe-028 DIVULG 12/02/2010 PUBLIC 17/02/2010)

respeito da eficácia das normas constitucionais, que nega a aptidão das normas que instituem políticas públicas de produzir efeitos de forma plena e com aplicabilidade imediata, configurando-as como meras “normas-programa” (especialmente na área educacional), ainda goza de validação jurídico-científica no século XXI? Quer parecer que a resposta é negativa, em especial, diante da regra do artigo 5º, § 1º, da Carta Magna que determina que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata.

De fato, um dos obstáculos jurídicos mais recorrentes à realização dos direitos sociais diz respeito à aplicação na espécie da figura dos níveis de eficácia das normas constitucionais, que admite dentro do sistema a existência de normas de eficácias diferenciadas nem todas gozando de eficácia plena e autoaplicabilidade.

A doutrina majoritária brasileira fala em “eficácia jurídica das normas constitucionais” a exemplo de Celso Antônio Bandeira de Melo, Maria Helena Diniz, Celso Bastos, Alexandre de Moraes (LENZA, 2005). José Afonso da Silva (2009) é o autor mais conhecido e divulgado e identifica 3 (três) níveis de eficácia: plena, contida e limitada. Esta corrente doutrinária clássica teve como grande mérito renegar a existência de normas constitucionais despidas de eficácia³⁷.

Mesmo naqueles casos em que se está diante de normas programáticas, há que se assegurar o mínimo de concretude às regras constitucionais que instituem direitos fundamentais, incluídos, aqui, os direitos sociais como é o caso do Direito educacional.

³⁷ Ilustre-se a concepção deste autor da seguinte forma: enquanto as “normas constitucionais de eficácia limitada” demandam para produzir efeitos de uma lei integrativa infraconstitucional, e por isso têm aplicabilidade mediata (reduzida ou diferida), as de “normas constitucionais de eficácia contida” podem sofrer restrições de ordem infraconstitucional ou em determinadas situações excepcionais previstas constitucionalmente (estados de defesa e de sítio, por exemplo). Com relação às normas programáticas, Bucci (2006, p. 29) aponta que para José Afonso da Silva as normas programáticas têm eficácia jurídica imediata, direta e vinculante em alguns casos como, por exemplo: (i) quando estabelecem um dever para o legislador ordinário, (ii) condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário ou (iii) criam situações jurídicas subjetivas, de vantagem ou desvantagem.

Nesse sentido, a doutrina contemporânea fala em maximização da eficácia destes direitos por meio da vinculação dos Poderes constituídos à realização dos direitos de caráter fundante, conforme registra Sarlet (2006, p. 280):

Em hipótese alguma o significado do art. 5º, § 1º, da CF poderá ser reduzido ao que se atribui ao princípio da constitucionalidade, sob pena de equiparação entre os direitos fundamentais e as demais normas constitucionais. Neste contexto, sustentou-se acertadamente que a norma contida no art. 5º, § 1º, da CF impõe aos órgãos estatais a tarefa de maximizar a eficácia dos direitos fundamentais. Além disso, há que dar razão aos que ressaltam o caráter dirigente e vinculante destas normas, no sentido de que esta, além do objetivo de “assegurar a força vinculante dos direitos e garantias de cunho fundamental, ou seja, objetiva tornar tais direitos prerrogativas diretamente aplicáveis pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, (...) investe os poderes públicos na atribuição constitucional de promover as condições para que os direitos e garantias fundamentais sejam reais e efetivos.

Para esse autor, enquanto as “normas constitucionais de eficácia limitada” demandam, para produzir efeitos, uma lei integrativa infraconstitucional, e por isso têm aplicabilidade mediata (reduzida ou diferida), as de “normas constitucionais de eficácia contida” podem sofrer restrições de ordem infraconstitucional ou, em determinadas situações excepcionais, previstas constitucionalmente (estados de defesa e de sítio, por exemplo).

Mesmo que a doutrina dos níveis de eficácia das normas constitucionais seja até hoje majoritária e dominante, não se pode negar que ela tenha sido bastante questionada pela própria literatura jurídica. Não obstante os ataques historicamente lançados aos direitos sociais, não se pode, diante de sua natureza de direito humano, universal e indivisível, negar-lhes algum grau de proteção. Não podem eles, nesse sentido, ser desvalorizados por uma exigência de regulamentação legislativa, desenvolvimento organizacional e previsão orçamentária, ou, como apontam os estudiosos ausentarem-se de lhes garantir o efetivo desenvolvimento, pois, como cediço, só se realizam plenamente pela execução de políticas de governo (RIVERA, 2007).

Há que se fazer referência aos estudos desenvolvidos por Virgílio Afonso da Silva (2006) que se fundamentam no pressuposto da complexidade do conteúdo dos direitos fundamentais e da sua análise de questões interrelacionadas acerca da (i) definição daquilo que é protegido pelas normas de direitos fundamentais, (ii) da relação entre o que é protegido e suas possíveis restrições e (iii) a fundamentação tanto do que é protegido quanto de suas restrições.

Constrói sua teoria fundamentada em: (i) algumas distinções, como a de regras e princípios, (ii) análise das restrições aos direitos fundamentais - em especial, na ausência de um conteúdo essencial *a priori* destes direitos, ao mesmo tempo em que reafirma a existência de um sistema de proteção *a priori* que tem por função não subjugar os direitos fundamentais a meros juízos de conveniência e oportunidades políticas, para os quais não se exige nenhuma fundamentação constitucional e (iii) a incompatibilidade entre a classificação clássica de José Afonso da Silva (2009) e o modelo proposto por ele (VIRGÍLIO, 2006).

O trabalho do professor Virgílio tem por base a rejeição de duas dicotomias que integram a teoria clássica da eficácia das normas constitucionais, relativas: (i) às normas de eficácia plena e normas de eficácia contida, quanto a não poderem (ou poderem) ser restringidas e (ii) à distinção entre as normas que não necessitam e as que necessitam de regulamentação ou desenvolvimento infraconstitucional (VIRGÍLIO, 2006).

Ao mesmo tempo em que aponta para a aceitação de um suporte fático amplo e uma extensão ampla de proteção dos direitos fundamentais, indica o correspondente aumento entre colisões de direitos fundamentais, que são razoavelmente resolvidos pela proporcionalidade. Afirma a possibilidade de limitação de todas as normas constitucionais, por meio da restrição ou regulamentação, e nesse sentido, por questões

de ordem lógica, rejeita a diferenciação em normas de eficácia plena, de eficácia contida e de eficácia limitada contida no pensamento de José Afonso da Silva. Propõe a construção de um modelo baseado na garantia de um conteúdo essencial dos direitos fundamentais. Nesse sentido, nos direitos garantidos por normas ditas de eficácia plena, o conteúdo essencial do direito é idêntico ao conteúdo total, enquanto nos direitos fundamentais garantidos por normas ditas de eficácia contida (ou restringível), diante do silêncio (talvez eloquente) da doutrina e das dificuldades em identificar os graus de restrição - e sua aceitabilidade (ou não)-, seria possível vislumbrar até mesmo a negação da existência de um núcleo nestas hipóteses (VIRGÍLIO, 2006).

Virgílio (2006, p. 51) aponta para uma ruptura ao abordar de forma diferenciada e propor, ao final, um diálogo constitucional, nos seguintes termos:

Com a ênfase, reiterada a todo instante nas exigências argumentativas que as restrições e a proteção aos direitos fundamentais impõem a postura mais adequada parecer ser aquela que se disponha a um desenvolvimento e a uma proteção dos direitos fundamentais baseados nem na omissão nem na ação isolada e irracional, mas partir de um diálogo constitucional fundado nessas premissas de comunicação intersubjetiva entre os poderes estatais e a comunidade

Há de se registrar que, em pleno século XXI, crescem em importância e qualidade, no seio acadêmico, estudos (como o de Virgílio) que identificam fragilidades no instituto da eficácia jurídica das normas constitucionais, em especial, quando trata das normas constitucionais de eficácia limitada.

Por outro lado, também relevante para parte desta moderna corrente doutrinária, todas as normas constitucionais têm natureza autoaplicável, por serem princípios ou regras extraídas da *Lex Mater*, que gozam de hierarquia superior e força vinculante com relação a todo o sistema jurídico-dogmático-hermenêutico, não se justificando a criação de níveis de eficácia e graus de aplicabilidade diante de vácuo instalado pelo próprio legislador ou pela sua simples omissão em praticar o ato legislativo integrativo.

Outrossim, a histórica tripartição de poderes, sistematizada na obra “O Espírito das Leis” (“L’Esprit des Lois”) de Montesquieu (1779) (e já idealizada por Aristóteles) (MORAES, 2009), se afigura insuficiente para responder à crescente expectativa pública de “justiça social”. A fragilidade desta concepção clássica se constata, em primeiro lugar, quando se percebe que ao lado das funções típicas de cada Poder, existem aquelas que são consideradas atípicas e que não haveria uma rigidez na atribuição de funções a cada um dos poderes idealizados.

Em segundo lugar, porque a própria doutrina nem sempre enxergou, a tripartição de poderes como uma “verdade jurídica”. Para alguns pensadores, como o jurista francês H. Berthelémy³⁸, o Poder Judiciário, a rigor, executa a lei e por isso, deste ponto de vista, não poderia ser destacado do Poder Executivo. Portanto, a configuração tripartite não está, historicamente, imune às críticas e, no estado atual das ciências sociais, Direito incluso, mais do que nunca merece ser repensado, remodelado. Afinal, como acentua Odete Medauar (2009, p. 31) a complexidade político-institucional em relação à época de Montesquieu se evidencia na modernidade no fato de que muitas instituições são dificilmente enquadráveis em algum dos três clássicos poderes, como é o caso do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

A inserção do Ministério Público, no âmbito da Lei Maior, como “quarto poder”, ou quiçá o retorno do “poder moderador” como já vislumbrou Bonavides (2003)³⁹, nesse sentido, não é descabida. Ao contrário merece detida reflexão na medida em que, historicamente, o Brasil já vivenciou o sistema defendido por Benjamin Constant que preconizava a existência de um poder neutro. Bonavides (2003) afirma

³⁸ Para Henry Berthelémy no seu *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, de 1933, referenciado ao final desta dissertação, a instituição do Poder Judiciário está mais ligada à necessidade de adequação de perfis (qualidades) ao exercício das funções. Por exemplo, enquanto ao administrador deve ser hábil e enérgico, o juiz deve ser refletivo, imparcial e isento de paixão (p. 20). Esta especificidade é que demandaria e justificaria a estruturação do Poder Judiciário.

³⁹ Paulo Bonavides no seu “Ciência Política”, cuja primeira edição data de 1967.

que o Brasil foi o primeiro e talvez único país no mundo a fazer, como fez na Carta Política do Império, aplicação constitucional do novo sistema. Anota ainda o jurista e cientista político que (p. 144):

Os novos poderes são principalmente o poder partidário, o poder “politizado” das categorias intermediárias (grupos de interesse que logo se convertem em grupos de pressão), o poder militar, o poder burocrático, o poder das elites científicas, etc. Essa crise sugere a necessidade de restaurar o equilíbrio através de um poder mediador, poder neutro, que seria menos uma corrente de interesses, como são os novos poderes acima mencionados do que uma instituição “desinteressada”, volvida unicamente para as superiores motivações de ordem geral, capaz de uma arbitragem serena toda vez que as competições políticas pusessem em perigo o fundamento das instituições.

No mesmo diapasão, o clássico sistema de “freios e contrapesos” (*checks and balances*, do Direito anglo-saxônico), no paradigma hoje estabelecido, não responde às demandas sociais postas e precisa ser redesenhado, especialmente, no que toca ao papel que o Ministério Público (e o Poder Judiciário) desempenham na tormentosa seara da concretização das políticas públicas.

As políticas públicas estão sujeitas ao controle judicial, inclusive e talvez principalmente, no que tange à sua constitucionalidade preventiva, já que segundo a teoria do núcleo essencial do direito fundamental a Administração Pública não pode solapar o “núcleo duro”, mínimo essencial extraído do direito fundamental e, por isso mesmo, e, para observância do princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, há que se viabilizar o seu controle de molde a que ele se restrinja ao espaço legítimo de discricionariedade.

A atuação do *Parquet* como órgão político não pode jamais ser descartada. Afinal, os seus membros são agentes políticos e, como visto, lidam com tal questão o tempo todo, sob a ótica da promoção da justiça. Por isso é que, dentre outras coisas, necessário se faz promover a educação jurídica da população para que o Ministério Público possa ser compreendido em sua concepção mais elevada. Nesse sentido há

muito já propugnava, de forma visionária, Roberto Lyra (1932, p. 81):

Nós precisamos criar, também, essa mentalidade coletiva. Só assim reuniremos os meios que assegurem a exequibilidade das leis justas. Com a educação jurídica do povo e a vigilância de sua soberania, assim esclarecida, contra o arbítrio do Estado e a irresponsabilidade do Poder, ter-se-á servido, sobretudo à eficiência da missão política do Ministério Público.

3.2 - Administração Pública contemporânea brasileira

No modelo de gestão pública contemporâneo brasileiro, convivem traços identificadores dos quatro momentos histórico-didáticos identificados pelos estudiosos da Administração Pública, a saber: patrimonialista, burocrático, gerencial e pós-gerencial. Este último, também conhecido como societal, alternativo, participativo ou deliberativo ainda se encontra em construção teórico-pragmática e tem no instituto da democracia participativa constitucional seu elemento essencial.

Afastada a uniformidade de modelagem⁴⁰ e o purismo teórico, é possível se identificar a preponderância de elementos do modelo burocrático de gestão na Administração Pública pátria (BRESSER-PEREIRA, 2003), fato que não afasta a convivência paralela, dentro do sistema, de manifestações sócio-jurídico-políticas das outras três modelagens, mesmo que rarefeitas.

Padece este modelo multifacetado de gestão adotado na Administração Pública brasileira de ineficácia social, quer pela ausência, quer pela inadequada prestação de serviços públicos básicos à população. Em um tal quadro a realização do bem comum, da justiça social⁴¹ e a inclusão cidadã se tornam objetivos cada vez mais distantes de ser

⁴⁰ A doutrina jurídica já trabalha com modelos sob óticas específicas. Bruno Miragem (2001) trata do modelo gerencial além de outros como o de “abertura da Administração Pública” e de “cooperação entre entes estatais”.

⁴¹ Para Paulo Nader (2009, p. 112), a finalidade da justiça social consiste na proteção aos mais pobres e aos desamparados, mediante a adoção de critérios que favoreçam uma repartição mais equilibrada das riquezas e

atingidos. Nessa mesma linha, o abuso do poder econômico e político, ocasionado pelo vácuo instalado ou pela ineficiência estatal, gera a institucionalização da violência, discriminação, marginalização, alienação e vulneração de parcelas relevantes da população (grupos sociais).

A burocracia, em uma abordagem de sua tipologia ideal, se assenta em uma distribuição horizontal e vertical das funções administrativas do Estado, segundo organogramas e esquemas previamente definidos de competências e tem na coordenação e no controle as funções primordiais para garantia do seu adequado funcionamento.

Ocorre que a distribuição universal de todas as funções do Estado gera a primeira das grandes críticas à burocracia: o risco das tarefas públicas não programadas serem negligenciadas. Aliado a isto, a inerente falta de flexibilidade da burocracia diante das necessidades sociais voláteis e cambiantes gera a obsolescência da sua estrutura que para ser eficiente depende de uma coordenação e um controle efetivos, nem sempre possíveis de serem concretizados, fato que gera seu “aspecto retrógrado”, além de frustrar as justas expectativas do corpo social.

A problematização da burocracia estende-se ao campo da teoria organizacional, ligada à Administração de Empresas. Nela se encerram críticas ainda mais contundentes ao modelo burocrático, como já se registrou. Neste momento cabe ressaltar que essa literatura é unânime em identificar a burocracia como modelo de gestão, preponderantemente, adotado pelo setor público mundo afora, não sendo uma peculiaridade do sistema pátrio (CHIAVENATO, 2009).

Mesmo aqueles que enxergam a burocracia como tipo ideal para o adequado funcionamento estatal, como é o caso de Reinhold Zippelius (1997), não poupam

prestações adequadas de serviços públicos. Por sua vez, por bem comum entende-se um acervo de bens, criado pelo esforço e a participação ativa dos membros de uma coletividade e cuja missão é ajudar os indivíduos que dele necessitam para a realização de seus fins existenciais (NADER, 2009, p. 113).

críticas ao modelo. Para o professor de Teoria Geral do Estado e Filosofia do Direito da Universidade Erlangen-Nürnberg (ZIPPELIUS, 1997), existiria uma diferença crucial entre estrutura burocrática e estilo burocrático de administração. Enquanto a estrutura burocrática aponta para uma racionalização do aparato estatal como um todo, a ambivalência do estilo burocrático peca pela fragmentação excessiva que dispersa o sentido de responsabilidade global do Estado e propicia a morosidade e os automatismos perigosos, além de retirar a suposta neutralidade no desempenho das funções estatais pelo servidor burocrático. Nesse sentido, afirma (p. 487- 492):

Foi precisamente a proliferação cancerosa das burocracias, associada a um excesso de regulações, previdência e intervenções estatais, que fez com que entrasse na consciência colectiva que a assistência e tutela excessivas pelo Estado, mesmo quando se realizam em moldes do Estado de Direito, restringem a liberdade (§§ 31 I, 35 IV). O seu crescente peso no jogo das forças estatais conduziu também inevitavelmente a uma politização das burocracias de um modo tal que contradiz a sua função neutral. Tudo isto levou a que um dos imperativos políticos mais prementes dos nossos tempos consista em desbastar as burocracias e limitar novamente a sua acção a uma medida razoável.

Como decorrência da expansão da democracia, do domínio capitalista, da maior diferenciação entre mercado, sociedade e Estado, estruturou-se no país o modelo burocrático com o escopo de superar o modelo patrimonialista de Administração Pública, vigente no Brasil nos períodos colonial, imperial e boa parte do período republicano – do século XVI até o início do século XX.

Inúmeros são os estudos críticos da burocracia, mas há alguns textos clássicos como aqueles de Maurício Tragtenberg, em especial, o seu “Burocracia e Ideologia” de 1973, que merece registro por, entre outras coisas, trazer à tona a fragilidade da neutralidade axiológica levada a efeito por Max Weber nos estudos acerca da burocracia, em especial, por exacerbar a “neutralidade do sujeito observador” no processo e término da pesquisa, como sendo aquele que tem seu processo de ação guiado apenas pela razão, sem considerações acerca das imbricações ideológicas para o próprio indivíduo-observador. Por isso, Tragtenberg (1992, p. 205) registra que:

A neutralidade axiológica defendida por Weber – embora reconheça a valoração no início do processo de pesquisa – e patente no universo niilista, refere-se a valores de conteúdo, onde o individualismo emerge interligado a valores formais, liberdade, igualdade, tolerância e justiça. Sendo moralmente neutro, permite que os valores sejam transformados em valores inteiramente opostos à ditadura, à intolerância, à discriminação racial ou social. (...) Representa, contudo, um momento historicamente definido do processo da industrialização extensiva e mecanizada que realiza o aproveitamento capitalista da aplicação da ciência como resultado, na forma de tecnologia autonomizada no plano das representações ideológicas.

Enxerga-se, contudo, na adoção do modelo burocrático, um avanço significativo no sentido de superação do modelo patrimonialista brasileiro, que foi historicamente facilitado pelo coronelismo e pela consequente fraudulência do processo eleitoral em uma República de poucos privilegiados e inúmeros perseguidos (ROCHA, 1997), o que acabou por tornar a organização governamental mais um patrimônio a ser explorado do que uma estrutura funcional a serviço do interesse público.

O patrimonialismo brasileiro tem seus antecedentes históricos mais remotos em Portugal medieval, fato que, particularmente, facilitou o processo de unificação desta nação, bem como propiciou o expansionismo ultramarino. Divergia a “nação lusitana” de seus contemporâneos europeus que possuíam características administrativas ditadas pelo modelo feudal, descentralizado por excelência. Nesse sentido, confira-se a lição de Faoro (2001, p. 347):

Estado patrimonial, portanto, e não feudal, o de Portugal medievo. Estado patrimonial já com direção pré-traçada, afeiçoado pelo direito romano, bebido na tradição e nas fontes eclesiásticas, renovado com os juristas filhos da Escola de Bolonha. A velha lição de Maquiavel, que reconhece dois tipos de principado, o feudal e o patrimonial, visto, o último, nas suas relações com o quadro administrativo, não perdeu o relevo e a significação. Na monarquia patrimonial, o rei se eleva sobre todos os súditos, senhor da riqueza patrimonial, dono do comércio – o reino tem um *dominus*, um titular da riqueza eminente e perpétua, capaz de gerir as maiores propriedades do país, dirigir o comércio, conduzir a economia como se fosse empresa sua. O sistema patrimonial, ao contrário dos direitos, privilégios e obrigações fixamente determinados do feudalismo, prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano. (...)

Guerra, quadro administrativo, comércio, a supremacia do príncipe – quatro elementos da moldura do mundo social e político de Portugal. Dentro do quadro, há um drama que precipitará a emergência de uma estrutura permanente, viva no Brasil, fixada na queda de uma dinastia,

consolidada numa batalha, amadurecida com a expedição de Ceuta (1415).

O patrimonialismo se fundamenta na falta de distinção entre *res publica* (“coisa pública”) e *res principis* (“coisa do príncipe”), figurando o Estado como mero apêndice do “poder do soberano”. Os cargos públicos neste modelo são preenchidos de forma aleatória ou arbitrária, sem a observância de regras claras. Sobre este tema Max Weber (2004, p. 253), em obra-referência, “Economia e Sociedade”, assevera:

A estereotipagem e apropriação monopolizadora dos poderes oficiais pelos detentores, como companheiros jurídicos, cria o tipo “estamental” do patrimonialismo. (...) Ao cargo patrimonial falta sobretudo a distinção burocrática entre a a esfera “privada” e a “oficial”. Pois também a administração política é tratada como assunto meramente pessoal do senhor, e a propriedade e o exercício de seu poder político, como parte integrante de seu patrimônio pessoal, aproveitável em forma de tributos e emolumentos. A forma em que ele exerce o poder é, portanto, objeto de seu livre-arbítrio, desde que a santidade da tradição, que interfere por toda parte, não lhe imponha limites mais ou menos firmes ou elásticos.

No Brasil, a própria ideia de “cordialidade”, contida em “Raízes do Brasil”, obra de um dos maiores estudiosos do pensamento político brasileiro, Sérgio Buarque de Holanda, está intimamente ligada ao modelo de gestão patrimonialista típico dos momentos inaugurais da história do país e objeto de “enfrentamento” acadêmico pelo modelo burocrático-weberiano. Para Holanda, o homem cordial é avesso à impessoalidade, fato que constitui entrave histórico à transparência e manutenção da equidistância nas relações com o Estado. Nesse panorama, segundo Weffort (2006, p. 283):

Um dos aspectos interessantes de Raízes do Brasil é a idéia da “cordialidade”, ou do homem cordial, expressão com a qual o autor pretendia, à maneira de Max Weber, caracterizar a típica afetividade da cultura e da sociedade brasileiras. A cordialidade tradicional – que diria respeito ao coração, à emoção, ao afeto – tornaria difícil conceber a moderna impessoalidade das relações sociais, em especial das funções públicas, das leis e, por consequência, do Estado

Originariamente destinada a combater a corrupção e o nepotismo, herança da

visão patrimonialista, pode-se afirmar que a burocracia brasileira fomentou estes dois males que, desde o seu germen (*ab ovo*), propunha combater. Tanto é assim que todos os conseqüências do patrimonialismo remanescem na gestão pública brasileira, como, aliás, já constatou, em sede doutrinária, a ministra do Supremo Tribunal Federal, Carmem Lúcia Antunes Rocha (1997, p. 231):

O patrimonialismo na gestão da coisa pública; o personalismo na Administração Pública; o mandonismo na prática dos governos; o familiarismo no provimento dos cargos que teriam que ser públicos (e o são na nomenclatura legal), mas que são particularmente, fraternal ou amistosamente, guardados; todos os fatores, enfim, que tornam a *res* que deveria ser pública, tão pouco do povo substancialmente, impessoalmente, respeitosamente tratado, ainda estão presentes na prática administrativa brasileira.

Corrobora tal assertiva, outrossim, a necessidade de “recente” intervenção judicial, em 21 de agosto de 2008, para, em observância ao princípio constitucional da moralidade administrativa (art. 37, *caput*, CF), lançar mão de derradeira tentativa de banir o nepotismo do serviço público nacional: a edição, pelo e. Supremo Tribunal Federal, da Súmula Vinculante - nº 13. O enunciado da referida Súmula se encontra assim redigido:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo em comissão de direção, chefia ou assessoramento ou, ainda, de função gratificada na administração pública em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição

As sucessivas “Reformas Administrativas” do aparelho estatal brasileiro, algumas meramente formais – como a de 1936, instituída na vigência da Constituição de 1934 e, outras que promoveram, mesmo que principiologicamente, inovações na gestão da coisa pública – reforma de 1967 e aquela introduzida pela Emenda Constitucional de n. 19/98, não acarretaram no mundo dos fatos a desejada moralização e modernização da máquina estatal, afastando a Administração Pública brasileira do

desiderato maior de promoção do “Bem Comum”, para citar a terminologia clássica adotada por Hely Lopes Meirelles (1997).

O chamado modelo gerencial (ou empreendedor) não tem contornos bem definidos na gestão pública nacional até os dias de hoje, sendo possível identificar manifestações isoladas convivendo com as demais modelagens, agregando características assistemáticas à Administração Pública pátria, por meio da ausência do desejável atributo da coerência interna. Note-se que o gerencialismo, em sede de estudos de gestão pública, é alvo de severas críticas na literatura, principalmente, por não ter sido bem-sucedido na abordagem da dimensão sociopolítica e por colocar de lado a democratização do Estado brasileiro, privilegiando as suas características centralizadoras e autoritárias.

Há, inclusive, pesquisas recentes em gestão pública, como as de Edson Ronaldo Nascimento (2006) que, analisando os objetivos propostos pela reforma gerencialista e os resultados práticos obtidos, quase sempre voltados para a busca do ajuste fiscal, concluiu que:

Houve muitas iniciativas em relação à contenção de gastos com pessoal enumeradas no texto, aí incluídas as demissões, voluntárias ou não. Ao final, não há como evitar a impressão de que sob a retórica de mudanças mais substantivas quanto ao modo de atuação do Estado, que de um “elefante pesado e balofo” se transformaria em um “tigre ágil”, segundo as palavras do ex-ministro Bresser Pereira (1996), o que ocorreu efetivamente foi uma política de enxugamento da máquina do Estado, com a diminuição do quantitativo de servidores civis, além de restrições dos direitos dos que permaneceram na ativa. Quaisquer outros propósitos parecem estar orientados pelo objetivo maior de busca do ajuste fiscal, com vistas ao equilíbrio macroeconômico, o que parece estar guiando as ações do governo, no qual tem predominado as opções que privilegiam a ordem econômica, à qual estão subordinadas as decisões

A implantação da visão empreendedora no setor público se arrasta desde 1995, com alterações delineadas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - MARE, e tem como objetivo a busca da reorientação da ação estatal em direção à qualidade dos serviços prestados ao cidadão (SANTOS, 2003). A abordagem gerencialista (conhecida como “nova administração pública” e, até certo ponto, ligada

ao “movimento reinventando o governo”) tem buscado a transferência da lógica, valores e práticas da administração de empresas para o setor público e tem suas bases teóricas no pensamento neoliberal e na teoria da escolha pública. Daí porque também é conhecida como modelo (ou abordagem) empreendedor(a).

O neoliberalismo tem seus antecedentes históricos remotos nas teorias do economista britânico Adam Smith, pai do liberalismo econômico, segundo o qual as funções do Estado limitar-se-iam a três: i) manutenção da segurança interna e externa, ii) garantia do cumprimento dos contratos e iii) prestação de serviços essenciais de utilidade pública. O Estado interviria o mínimo possível nas relações econômicas, permitindo uma autorregulação e adaptação naturalmente ocasionada pela própria dinâmica liberalizada da economia (*laissez-faire, laissez-passez*).

As teorias de Smith foram revisadas ao longo da história, em primeiro lugar, por John Maynard Keynes que teve impacto pragmático na confecção do *New Deal* promovido pelo então presidente estadunidense Theodore Roosevelt, diante do caos econômico ocasionador do desequilíbrio financeiro e do *crash* da Bolsa de Nova Iorque, bem como pelas experiências realizadas pelos governos europeus no pós-guerra. Apregoava o economista, em análise macroeconômica, a necessidade da intervenção estatal e de aumento dos gastos governamentais, ligados, portanto, à promoção do bem-estar social.

Por sua vez, a chamada Escola de Chicago inaugurou uma corrente de pensamento diferenciada que estabeleceu uma abordagem empírica para o neoliberalismo: o monetarismo. Segundo esta concepção, os governos deveriam abandonar as medidas keynesianas e adotar o controle monetário para evitar a inflação e a recessão econômica. Um dos seus expoentes, Milton Friedman, recupera as teorias neoclássicas e critica ferozmente as políticas de subsídios, os incentivos fiscais e

registra os inconvenientes dos programas securitários relativos à saúde, seguridade social e à assistência social, por interferir demasiadamente nas opções individuais.

Paralelamente à Escola de Chicago, os teóricos da escola pública, que trabalhavam diretamente a questão da gestão pública (e menos da política econômica propriamente dita) se incumbiram de elaborar críticas à burocracia. Para alguns pensadores, como Niskaken, a escassez de competição e de orientação para o lucro impediria que os burocratas usassem eficientemente as informações para a solução dos problemas administrativos. Surgiu, então, a ideia de remoção da burocracia pública da prestação de serviços públicos, que poderiam ser mais bem realizados pela iniciativa privada, em condições de livre-mercado. Tal abordagem justifica, teoricamente, as privatizações, terceirizações e criação de agências executivas típicas do modelo gerencialista (PAULA, 2005).

O gerencialismo na administração pública teve grande repercussão na década de 1980, especialmente, nos governos britânico (Margaret Thatcher e John Major) e estadunidense (Ronald Reagan e George Bush - “o pai”) e foi propiciado pelo alinhamento entre a prática de tais políticos aos chamados *think tanks* vigentes à época, além da crise do fordismo, modelo que conectava, até então, a produção e o consumo por meio da garantia da acumulação capitalista e da utilização de máquinas, e da social-democracia (*welfare state*), base do modelo intervencionista estatal que foi questionada pelos neoliberais (PAULA, 2005).

Surge, então, uma nova cultura gerencial que apregoa um modelo pós-fordista de trabalho e produção e que defende o enxugamento das empresas, o crescimento das pequenas unidades produtivas e formatação de contratos flexíveis de trabalho. Surgem, paralelamente, as chamadas panaceias apregoadas pelos “gurus” da administração e que se apresentam como solução para os problemas de produção, sem maior

comprometimento com os aspectos metodológicos e teóricos, como a “reengenharia” e a “qualidade total”. A nova cultura gerencial no setor público se apoiava a partir de 1987, em grande parte, no discurso de Young de defesa do empreendedorismo como um aspecto desejável e natural da personalidade humana e da ideia de que o empreendedorismo comunitário poderia substituir as provisões sociais do *welfare state* por iniciativas não lucrativas e de livre-mercado (PAULA, 2005).

A descentralização das atividades estatais, principalmente no modelo britânico, por meio da criação de agências executivas e da terceirização de serviços públicos favoreceu a formulação de políticas governamentais pelas agências executivas e os terceiros contratados, dependendo da natureza do serviço público prestado (essencial ou não essencial). Ao mesmo tempo o novo modelo procedeu à privatização *stricto sensu* de áreas econômicas que até então eram consideradas estratégicas, como o setor do carvão e o do transporte aéreo, bem como a flexibilização das relações trabalhistas.

Nesse contexto, Paula (2005) elenca as principais características da nova administração pública no Brasil: i) descentralização do aparelho do Estado que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios e secretarias de estado; ii) privatização das estatais; iii) terceirização dos serviços públicos; iv) regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado, e v) uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado. Além destas, elencamos como traço característico do gerencialismo o chamado ajuste fiscal que teve, no Brasil, seu marco relevante com a edição da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e que, apesar de algumas inconstitucionalidades apontadas pelos juristas (SIRAQUE, 2005), trouxe inovações interessantes para o *modus operandi* do administrador público no país.

As práticas da nova administração pública se espalharam pelo mundo, especialmente, em países de origem anglo-saxônica, como a Austrália e a Nova Zelândia, valendo aqui registrar a experiência desse país com outra ferramenta gerencial conhecida como *accountability*, com razoável sucesso e, outrossim, repercussão acadêmica (CAMPOS, 1990; MATIAS-PEREIRA, 2008).

Além da influência neoliberal e da teoria da escolha pública propiciaram a reforma do Estado no Brasil, na década de 1990, a crise do nacional-desenvolvimentismo e a ascensão do desenvolvimento dependente e associado, além da influência direta de organismos financeiros internacionais (FMI, BID e BIRD) por meio do Consenso de Washington, conclusão extraída de uma reunião realizada na capital dos Estados Unidos da América onde, por meio da avaliação das medidas econômicas realizadas em países como o México e Chile, entendeu-se pela procedência das reformas estatais voltadas para o mercado. Foi no governo Collor que teve início a adesão brasileira às recomendações “consensuais” para a crise latino-americana elaboradas pelos organismos internacionais supramencionados, alguns economistas e representantes do governo estadunidense.

Como marco legal desse processo, tem-se a promulgação da Emenda Constitucional nº 19 que teve como base os estudos desenvolvidos por Luis Carlos Bresser-Pereira, que à época era ministro da Administração e da Reforma do Estado (MARE). O principal responsável pela reforma consolidou boa parte de seus posicionamentos na obra Reforma do Estado para a Cidadania (1998) sendo que ela possuiria três dimensões: a institucional, a cultural e a gestão. Segundo o ilustre professor, as atividades estatais englobariam dois tipos básicos: i) atividades exclusivas do Estado como legislar, regular, fiscalizar, fomentar e formular políticas públicas, que pertenceriam ao núcleo estratégico do Estado composto pela Presidência da República e

os Ministérios, sendo realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, agências executivas e agências reguladoras e ii) atividades não exclusivas do Estado que englobariam atividades de caráter competitivo, auxiliares e de apoio, incluindo entre elas serviços sociais (saúde, educação, assistência social) e científicos, que seriam prestados tanto pela iniciativa privada quanto pelas organizações sociais. Por sua vez, as atividades reputadas como auxiliares, como limpeza, transporte, manutenção e serviços técnicos, seriam submetidas à licitação pública e terceirizadas.

Nesse contexto, as atividades exclusivas do Estado seriam desempenhadas pelas agências executivas que seriam autarquias e fundações públicas assim qualificadas por gozarem de um regime jurídico especial previsto nos Decretos nº 2.487 e 2.488, ambos de 2 de fevereiro de 1998, e que dependeriam da celebração de contrato com o Ministério Supervisor a que a entidade se achasse vinculada e da elaboração de plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional, voltado para a melhoria da qualidade de gestão e para a redução de custos. A Emenda Constitucional nº 19/1998 também viabilizou a hipótese de esses contratos serem celebrados no âmbito da própria Administração direta, entre dirigentes de órgãos integrantes da mesma pessoa jurídica.

O fim último dos contratos de gestão seria a eficiência, princípio insculpido no artigo 37, *caput* da Carta Maior. O ajuste deveria conter, no mínimo: i) a forma como a autonomia será exercida, ii) as metas a serem cumpridas pelo órgão ou entidade no prazo estabelecido no contrato e iii) o controle do resultado. Entrementes, a doutrina aponta fragilidade jurídica neste instituto quando celebrado com órgão da Administração direta, na medida em que um contrato pressupõe acordo de vontades entre pessoas dotadas de capacidade (titularidade de obrigações e direitos) o que é inviável em se tratando de órgão da Administração direta que não é dotado de personalidade jurídica, mas atua em nome da pessoa jurídica em que está integrado, o

que acarreta contratação entre dois signatários que representam a mesma pessoa jurídica, e que, por razões óbvias não podem ter interesses contrapostos defendidos por órgãos diversos. Da mesma forma, a hipótese de contrato de gestão firmado entre Administração indireta e Poder Público carece de característica geral dos contratos, qual seja, a existência de interesses opostos e contraditórios, não se podendo conceber diversidade ontológica de interesses entre administração direta e indireta (DI PIETRO, 1999).

Outra figura criada pela Emenda Constitucional nº 19/1998 são as agências reguladoras, que têm como finalidade a regulação e o controle das atividades transferidas ao particular pelo Estado, por meio de concessão, permissão e autorização de serviço público, e integram a administração indireta sob a forma de autarquias especiais, vinculadas ao Ministério que corresponda à respectiva área de atuação, sendo que sua criação deve ser feita por meio de lei específica. A doutrina aponta que tais pessoas jurídicas, em que pese fazerem parte da administração indireta e estarem vinculadas a um ministério, gozam de independência funcional e financeira (PAES, 2006). São agências reguladoras, por exemplo, a Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

No campo das atividades não exclusivas do Estado, a terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, como mencionado, se baseia nas regras relativas à licitação. Por outro lado para as atividades de caráter competitivo, ou seja, aquelas que poderiam ser prestadas tanto pelo setor público, quanto pelo privado, surgiu uma nova figura denominada organizações sociais (OSs).

Segundo Paes (2006, p. 452):

As organizações sociais objetivam ser um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade, mas não constituem uma nova pessoa jurídica; inserem-se no âmbito das pessoas jurídicas já existentes sob a forma de

fundações, associações civis e sociedades civis, todas sem fins lucrativos. Portanto, elas estão fora da Administração Pública, pois são pessoas jurídicas de direito privado. (...)

Qualificada como Organização Social, a entidade-fundação, associação ou sociedade estará habilitada a receber recursos financeiros e a administrar bens e equipamentos, e pessoal do Estado. Em contrapartida, para a formação dessa parceria, a OS se obriga a firmar um contrato de gestão com o Poder Público, por meio do qual serão acordadas metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público.

As organizações sociais são fruto da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que além de ser omissa em alguns pontos como, por exemplo, quando deixa de incluir entre os requisitos listados no seu art. 2º a impossibilidade de atuação das OSs em atividades estranhas ao seu estatuto e às referidas no art. 1º do mesmo diploma legal (PAES, 2006), é considerada por boa parte da doutrina como total ou parcialmente inconstitucional, como se exporá adiante.

Vale registrar, outrossim, que a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, disciplinou as denominadas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) que são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que compõem o Terceiro Setor e, assim como as OSs, dependem de uma qualificação pelo poder público com quem se relaciona por meio da parceria (instrumentalizado pelo chamado “termo de parceria”), estabelecendo um vínculo jurídico de cooperação. As OSCIPs, segundo determina o artigo 3º, do mencionado diploma legal, devem atender ao princípio da universalização dos serviços e apresentar em suas finalidades ou objetivos estatutários: I) a promoção da assistência social, II) promoção da cultura, III) defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, IV) promoção gratuita da educação e da saúde, observando-se a forma complementar de sua participação, nos termos da lei, V) promoção da segurança alimentar e nutricional, VI) defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável VII) promoção do voluntariado, VIII) promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à

pobreza; IX) experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistema alternativos de produção, comércio, emprego e crédito, X) promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar, XI) promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais e XII) estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos.

Com as OSCIPs, criou-se mais uma figura na Administração Pública com regramentos próprios e com gerenciamento de verbas públicas repassadas à pessoa jurídica de direito privado, e que, mais uma vez, interagem em um sistema já fragmentário e de difícil e onerosa fiscalização e controle (PAULA, 2005). Mesmo que bem intencionada, no plano do dever ser, e com relevantes casos de “sucesso”, atendimento dos requisitos e cumprimento de seus deveres legais, inúmeros têm sido os questionamentos judiciais partindo do órgão do Ministério Público, com a propositura dos mais diversos tipos de ações para combater a perpetração da ilegalidade na Administração Pública, buscando a responsabilização penal, civil e de improbidade por desvios e malversação de verbas públicas.⁴²

⁴² Cite-se como exemplo de fraude perpetrada no âmbito do Poder Público, no ente federado Distrito Federal, o conhecido “caso” do Instituto Candango de Solidariade (ICS), onde, dentre outras coisas o Ministério Público do Distrito Federal, Ministério Público de Contas do Distrito Federal, o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Federal constataram violação à legislação afeta às licitações (Lei n. 8666-93) e à própria qualificação do ICS como Organização Social, em detrimento do patrimônio público. A decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça abaixo transcrita ilustra parcialmente a problemática trazida por esta nova organização instituída pela reforma gerencialista (Recurso Especial n. 885.523 – DF (2006-0149013-7) Recorrente: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Recorrido: Distrito Federal, Relator: ministro Castro Meira). A decisão seguiu assim ementada: “PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE GESTÃO. VIOLAÇÕES DOS ARTS. 1 DA LEI N. 1.533/51, 301, PARS. 1 A 3 DO CPC E 24, INCISO XXIV DA LEI N.8.666/93. OCORRÊNCIA DE LITISPENDÊNCIA. IRREGULARIDADES NA QUALIFICAÇÃO DO INSTITUTO CANDANGO DE SOLIDARIEDADE COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL. DESOBEDIÊNCIA A DETERMINAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO. NÃO OCORRÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS PARA CONCESSÃO DE SEGURAÇA EM AÇÃO MANDAMENTAL. DESRESPEITO À LEI DE LICITAÇÕES.

1. Configurada a litispendência (ofensa ao art. 301, par. 1 ao 3 do CPC), visto serem as mesmas partes (o ICS e o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF), o mesmo pedido (desconstituição de decisões do TCDF) e a mesma

causa de pedir (qualificação do ICS como organização social, prevista na Lei Distrital n.2.415/99). Violação que se constata, pois todas as decisões do CDF hostilizadas no *writ* n.2003.00.2.009144-8 e 2003.00.2.011424-6 versam sobre o mesmo objeto.

2. Descumprimento, pelo Instituto Candango de Solidariedade, dos requisitos legais insculpidos no art. 24, XXIV, da Lei n.8.666-93, que prevê dispensa de licitação “para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão”.

3. Não ocorre direito líquido e certo que justifique a concessão da segurança. Conquanto o pedido no *mandamus* fosse a desconstituição de decisões supostamente ilegais, na verdade, o que se objetivava era o afastamento da fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal sobre os contratos administrativos. Almejou-se o inexistente direito líquido e certo de não ser fiscalizado, obrigação à qual nenhum ente se pode furtar.

4. Recursos especiais providos.”;

Por sua vez, a celebração de Termo de Parceria com a Fundação Zerbini deu ensejo a pelo menos uma ação civil pública de controle, por nós proposta quando de passagem pela Promotoria de Defesa da Saúde (PROSUS)(Processo nº 2005.01.1.033980-0, distribuída à Oitava Vara de Fazenda Pública) onde se obteve provimento jurisdicional liminar e final favorável na primeira instância, em grande parte confirmada na segunda instância, conforme decisão que seguiu assim ementada (Apelação Cível - *Remessa* Ex-Offício 20050110339800APC Primeira Turma Cível, Apelante: Distrito Federal, Apelado: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Relator: des. Nívio Geraldo Gonçalves, Acórdão n. 295.937):

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DISTRITO FEDERAL. FUNDAÇÃO ZERBINI. TERMO DE PARCERIA. NULIDADE. POSTERIOR CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO. PREVALÊNCIA DO INTERESSE DE AGIR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONSECUÇÃO DO PROGRAMA FAMÍLIA SAUDÁVEL. REPASSE CONSIDERÁVEL DE RECURSOS PÚBLICOS. CONCURSO DE PROJETOS. NECESSIDADE. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. SENTENÇA MANTIDA.

I - Em que pese ter sido celebrado Convênio depois de finalizado o Termo de Parceria, não há como falar em perda superveniente do interesse de agir, que dê azo à extinção do feito com fulcro no art. 267, inc. IV, do CPC, uma vez que o objeto principal da lide é a declaração da nulidade do Termo de Parceria precedente, desde o seu início, a surtir, portanto, efeitos pretéritos à celebração do Convênio.

II - À luz da Constituição Federal, não se pode conceber que organizações não lucrativas, que venham a assumir, temporariamente, a qualificação de OSCIP, estejam livremente autorizadas a receber considerável repasse de recursos públicos, sem se submeterem a qualquer procedimento licitatório.

III - Conquanto o *caput* do art. 23 do Decreto nº 3.100/99 preveja que “poderá” a escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria, traduzindo, a princípio, a ideia de conveniência e oportunidade, em verdade, diante do motivo de relevante interesse social que enseja a celebração do Termo de Parceria, não há mera faculdade atribuída ao Administrador, mas sim o dever de se proceder ao processo seletivo.

IV - Em honra ao princípio constitucional da impessoalidade, que rege a Administração Pública, existindo a previsão de repasses vultosos de recursos públicos para o fomento de serviço de interesse social, afigura-se imprescindível a realização de concurso de projetos que legitime o Poder Público a celebrar Termo de Parceria com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

V - Não cabe ao Poder Judiciário determinar quando deve a Administração realizar a consecução de políticas públicas, cabendo-lhe, tão-somente, manifestar-se quanto ao aspecto da ocorrência de ilegalidade ou de abuso de poder.” A parte final da jurisprudência será bastante questionada conforme registraremos ao longo do nosso trabalho. Vale ainda registrar a repulsa exercida judicialmente aos atos inconstitucionais e ilegais perpetrados pelo ICS por meio de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Trabalho que enxergou o *merchandage* (intermediação de mão de obra por pessoa interposta) como uma prática ilegal dentro da Administração Pública do Distrito Federal, onde por meio da simulação se lança mão de expediente fraudulento para a contratação de mão-de-obra, sem a observação da regra vinculante do concurso público (art. 37, inciso II, CF). Segue ementa da decisão proferida pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região (Acórdão, 1ª Turma, TRT 01293-2005-020-10-00-5, Recurso Ordinário, 2006):

“ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *MERCHANDAGE*. ILEGALIDADE. A prática do *merchandage* (intermediação de mão de obra por pessoa interposta) no âmbito da Administração Pública é ilícita, seja para a prestação de atividade-fim ou atividade-meio. Ressalvam-se, apenas, o trabalho temporário e os serviços em atividades-meio sem pessoalidade e subordinação (Súmula 331 do TST). O contrato de trabalho é negócio jurídico bilateral apto a produzir os efeitos previstos em lei e os acordados pelas partes. Trata-se de instituto jurídico objeto de intensa normatização, em especial no plano constitucional. Entretanto, instituto de tal envergadura não pode ser instrumento de fraude, de precarização do trabalho humano e de sonegação fiscal. No caso vertente, os contratos de trabalho discutidos foram utilizados como instrumentos de uma simulação. Utilizou-se a exterioridade de um instrumento lícito para a

Boa parte da literatura da Administração Pública aponta para críticas ao modelo gerencial e suas figuras centrais (agências executivas, agências reguladoras e organizações sociais), apontando em seus estudos, para a fragmentação do aparelho do Estado e para ausência da preconizada eficiência na prestação dos serviços públicos (PAULA, 2005, p. 73):

Ao nosso ver, apesar de ter um projeto bem definido para a mudança institucional, a reforma acabou causando uma fragmentação do aparelho do Estado, pois os novos formatos organizacionais sugeridos pela reforma não substituíram os antigos: há uma convivência de ambos. Nem todas as autarquias e fundações públicas se transformaram em agências executivas e várias entidades da sociedade civil iniciaram o processo de conversão em organizações sociais, mas acabaram optando pelo antigo *status* institucional. (...)

Na realidade o projeto das agências executivas e das organizações sociais não alcançou a extensão esperada e isso impossibilitou que o aparelho de Estado fosse redesenhado a partir de uma matriz mais definida de organização e gestão do órgão da administração pública. (...) No entanto, as últimas vêm encontrando dificuldades em relação ao alcance de níveis satisfatórios de eficiência e atendimento do interesse público. Com frequência, os diretores da ANP, ANEEL e Anatel fazem declarações à imprensa sobre as dificuldades de regulação dos órgãos sob sua administração e os cidadãos se queixam das limitações das agências na fiscalização da prestação de serviços públicos.

Outra crítica recorrente ao gerencialismo na Administração Pública reside no fato de que existe, por força constitucional, uma verdadeira adstrição do Estado à prestação de serviços públicos como, por exemplo, os de saúde. Nesse sentido, aos parceiros da iniciativa privada na área de saúde, conforme estabelecem os artigos 24 e 26 da Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei do Sistema Único de Saúde – SUS) incumbe, tão-somente, um papel complementar só admissível quando as disponibilidades do SUS “forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área”. Esta ideia de complementaridade denota, antes de tudo, que a prestação do serviço público deve estar subordinada a um regime jurídico de direito público (DI PIETRO, 1999, p. 173-175).

consecução de objeto ilícito. Usou-se do contrato de trabalho como meio de burla Trata-se de verdadeira farsa, na qual se dissimula um comportamento aberrante da Administração, contrária à regra vinculante do concurso público (CF, art. 37, inciso II)”.

Há, portanto, uma equivocada tendência no sentido de trasladar a titularidade e o exercício de algumas atividades para pessoas jurídicas de direito privado, de forma contrária ao determinado na *Lex Mater*. No Brasil, esse fenômeno foi alavancado quando da elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, ocasião em que ficou definido que, pelo processo de publicização, busca-se transferir para o setor público não estatal serviços não exclusivos do Estado, como saúde e educação, por exemplo, com a respectiva burla às regras da licitação e do concurso público, que por terem assento constitucional têm eficácia subordinante só afastável em hipóteses excepcionais.

Com relação à ausência de licitação, observa Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 215):

Há nisto uma inconstitucionalidade manifesta, pois se trata de postergar o princípio constitucional da licitação (art. 37, XXI) e, pois, o princípio constitucional da isonomia (art. 5º), do qual a licitação é simples manifestação punctual, conquanto abrangente também de outro propósito (a busca do melhor negócio). Não se imagine que pelo fato de o art. 37, XXI, mencionar a obrigatoriedade da licitação, salvo nos casos previstos em lei, o legislador é livre para arredar tal dever sempre que lhe apraza. Se assim fosse, o princípio não teria envergadura constitucional

Como já se registrou, algumas das principais discussões acadêmicas e práticas levadas a efeito pela Administração Pública gerencial são plenamente aceitas pelo Direito, havendo mesmo correlação de visões e interesses comuns. Neste diapasão, a necessidade de maior transparência no setor público e da vinculação do gestor público à prestação de contas, a eficiência da máquina estatal e a qualidade na prestação do serviço público são preocupações tanto do jurista quanto do estudioso da gestão pública. Veja-se o exemplo da *accountability*, que está incorporada ao sistema jurídico pátrio como o princípio constitucional da transparência na Administração Pública, como já se demonstrou neste trabalho.

Não se pode, contudo, negar a existência de “pontos de tensão” entre o Direito e a Administração Pública pautada nos estudos de Bresser-Pereira “pai” do gerencialismo brasileiro. Algumas das ferramentas gerenciais são consideradas por boa parte dos doutrinadores como inconstitucionais, a exemplo das Organizações Sociais, e se constituem em importações e manifestação de um neocolonialismo e neoliberalismo em sede de direito administrativo (MELLO, 2009). Outros institutos, importados do direito alienígena como as agências reguladoras, são questionados à medida que vêm sendo criados por meio de lei que lhes confere poder autônomo de baixar normas, o que é constitucionalmente vedado na medida em que o poder regulamentar é privativo do chefe do Poder Executivo e não haveria espaço no direito administrativo brasileiro para os decretos ou regulamentos autônomos (contudo aceitáveis no âmbito do direito francês e estadunidense) onde as agências têm um funcionamento mais qualificado dos contratos de gestão, que se adaptam mal à rigidez do regime legal-administrativo pátrio e, muito por isso, são objetos de inúmeros desvios relativos ao enriquecimento ilícito, prática de atos lesivos ao patrimônio público ou atentatórios aos princípios regentes da atividade estatal, exemplos das reiteradas burlas à regra do concurso público (art. 37, inciso II, CF) e malversação do dinheiro público (GARCIA; ALVES, 2004).

Outra questão importante diz respeito à ausência de compatibilidade de algumas ferramentas da administração de empresas, de lógica empresarial, ao direito administrativo, em pouco consistente transplantação. Evoque-se o exemplo da “Qualidade Total”, que com seus limitados conceitos (do tipo: “cidadãos” como “clientes”), não corresponde de forma absoluta à concepção jurídica do tipo: (i) cidadão como credor, ligada ao ideário dos direitos positivos e (ii) gestor, este imbrincado aos novos direitos, ligados à realização plena da democracia por meio da cidadania. Ilegalidade prontamente constatável na literatura que trabalha esta técnica gerencialista

está na sua distância conceitual para com os institutos da contemporânea concepção política e jurídica de cidadão-credor e que confere a este um direito de crédito com relação à implementação das políticas e serviços públicos. Nesse diapasão, por total incompatibilidade legal, não se pode conceber no sistema jurídico em vigor a aplicação de regras de direito do consumidor ao Poder Judiciário, como, aliás, já tentou vislumbrar Carmem Luiza Dias Azambuja e José Jerônimo de Menezes Lima em obra intitulada *Judiciário – Qualidade Total*.

Não se quer aqui negar a importância das discussões acerca de qualidade que assolam, por exemplo, o Ministério Público e o Poder Judiciário e os respectivos Conselhos Nacionais do Ministério Público e da Justiça, órgãos de controle interno do Ministério Público e do Poder Judiciário (importante medida nessa direção se verifica na Recomendação nº 14, de 17 de novembro de 2009 do CNMP), tudo isso com o especial objetivo de dar cumprimento ao princípio da duração razoável do processo, insculpido no artigo 5^a, inciso LXXVIII, da Lei Maior⁴³.

⁴³ A meta de nivelamento de n. 2 foi estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça, dentro de uma visão estratégica de planejamento, que se delineou após período inicial de discussões acerca de seu perfil: como órgão meramente punitivo ou do como conselho orientador, prevalecendo até os dias atuais esta última postura (ao lado da punitiva e corregedora).

RECOMENDAÇÃO N.º 14, de 17 de novembro de 2009.

Dispõe sobre o apoio institucional do Conselho Nacional do Ministério Público ao cumprimento da Meta de Nivelamento nº 2 do Poder Judiciário, para o ano de 2009.

O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício das atribuições conferidas pelo artigo 130-A, § 2º, inciso I, da Constituição da República, e no artigo 31, inciso VIII, do seu Regimento Interno, em conformidade com a decisão plenária tomada em sessão realizada no dia 17 de novembro de 2009;

CONSIDERANDO a importância do planejamento estratégico como instrumento de gestão para o aprimoramento das atividades e o alcance pleno da missão do Poder Judiciário, na realização da Justiça;

CONSIDERANDO que a adoção da meta de nivelamento nº 2, por todo o Poder Judiciário Nacional, voltada à identificação dos processos ingressados em cada uma das instâncias até 31/12/2005 e a adoção de providências concretas para o respectivo julgamento neste ano de 2009 é medida de grande potencial de efetividade, na concretização da garantia constitucional da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF);

CONSIDERANDO que é fundamental, para o alcance de metas desta natureza, a atuação integrada de todos os órgãos essenciais à Justiça, especialmente o Ministério Público;

RESOLVE:

Recomendar aos ramos do Ministério Público da União e dos Estados, na pessoa dos respectivos procuradores-gerais, em comum acordo com o

Quer-se, apenas, apontar para a existência de vertentes gerencialistas pouco comprometidas com a noção de interesse público e com as concepções básicas de cidadania e de conformação estatal. Apregoam, sem maiores considerações teóricas, a transposição de técnicas do setor privado para o público, em flagrante violação à legislação em vigor e com o uso de nomenclatura equivocada. Por outro lado, apontamos também para a existência de alguns estudos merecedores de aplausos. É o caso daqueles realizados no âmbito do próprio Ministério Público (no caso, o ramo do Ministério Público Federal), e publicados pela Escola Superior do Ministério Público da União, sob o título “Estatística de Qualidade no Ministério Público Federal – um ensaio”. Deles se extrai a consistência dos dados estatísticos bem trabalhados e a compatibilidade conceitual utilizada na pesquisa com os institutos extraídos da Carta Magna e demais legislação em vigor, exigência indeclinável quando o tema é Administração Pública (na hipótese, em sentido *lato*) e o tema da Qualidade (FRISCHEISEN; MOSCOGLIATO, 2008).

O próprio conceito de empreendedorismo precisa ser formatado de acordo com cada setor: o público e o privado. Nesse, concepção está ligada à ideia de criatividade e decorre de sua própria natureza mais dinâmica, concorrencial e que visa, insofismavelmente, aos resultados e lucros, mesmo que, em algumas hipóteses, se perceba o comprometimento com a denominada responsabilidade social⁴⁴. Naquele exigível é a sua conformação à Constituição Federal e demais leis, sua adstrição aos

Poder Judiciário local, e sem prejuízo do atendimento das próprias metas e prioridades, a adoção de medidas concretas, no âmbito de sua competência, para viabilizar o atingimento da meta de nivelamento nº 2, do Poder Judiciário, para o ano de 2009.

Brasília, 17 de novembro de 2009.

ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS

Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público

⁴⁴ Vale aqui registrar como literatura de qualidade a ilustrativa coleção, da autoria de J. Marcovitch que encerra valorosa pesquisa sobre personagens-empREENDEDORES, pátrios a exemplo de Irineu Evangelista de Sousa, Ramos de Azevedo, Assis Chateaubriand e tantos outros: “Pioneiros e Empreendedores- a saga do desenvolvimento no Brasil”, editada pela EDUSP/Saraiva, referenciada ao final da dissertação. O empreendedorismo, na visão da Administração, poderá ser uma resposta adequada à necessidade de se instalar um desenvolvimento sustentável no país, com uma melhor distribuição de renda e oportunidades sociais (equidade).

regramentos legais relativos à prática dos atos administrativos. Pensamos, contudo, ser indispensável buscar o equilíbrio para que não se extirpe do gestor a raiz de inovação, tão importante tanto na seara pública quanto na privada e que viabiliza a construção de novas posturas mais fluídas, sem que se vislumbre violação ao sistema legal, ou seja, atente contra o Direito.

A literatura da Administração Pública aponta para a crise do modelo gerencialista no mundo, desde o final dos anos 1990 e, mais recentemente, para sua superação. Em síntese a avaliação crítica dos teóricos deste ramo do conhecimento diz respeito: i) ao contrário do que propugnava academicamente a nova administração pública, que explicitou seu caráter centralizador e que focou o poder decisório nos ministérios (e nas Secretarias de Estado); ii) à ignorância de aspectos relativos à complexidade da gestão e que perpassam necessariamente por aspectos não apenas técnicos, mas políticos, iii) à supressão da dimensão sociopolítica e manutenção do caráter autoritário do processo político, iv) à inadequação das técnicas utilizadas pela administração gerencial no setor público, transplantadas do setor privado sem maiores considerações de ordem prática e legal, v) à incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público, vi) à não redução dos custos governamentais com a formação de uma nova camada de burocratas, e vii) a dificuldades e aumento de gastos com relação à fiscalização e controle do Terceiro Setor, com violação ao princípio da economicidade.

A experiência gerencialista mostrou-se limitada e em grande parte incompatível com os pressupostos legais da Administração Pública, onde, como sabido, só pode o gestor público agir segundo o que a lei autoriza, permite, prescreve ou não veda e a *accountability*, nesse sentido, deve se referir à responsabilidade e ao comprometimento do funcionário público em relação às restrições impostas em lei.

É bom se lembrar que, em uma visão positivista do Direito, “enquanto na seara privada permite-se tudo que não é vedado em lei, no setor público só é autorizada a realização do que é permitido em lei” (MEIRELLES, 2007). Entrementes, esta visão da legalidade no regime público é apenas uma das interpretações que se pode dar ao princípio da legalidade na Administração Pública.

Medauar (2008) aponta que segundo Eisenmann a legalidade pode abranger as seguintes concepções: i) a Administração pode realizar todos os atos e medidas que não sejam contrários à lei; ii) a Administração só pode editar atos que uma norma autoriza, iii) somente são permitidos atos cujo conteúdo seja conforme a um esquema abstrato fixado por norma legislativa, e iv) a Administração só pode realizar atos ou medidas que a lei ordena fazer. Em qualquer caso, a atuação do gestor público encontrará algum tipo de restrição que deve ser inexoravelmente observada, sob pena de os atos praticados não valerem juridicamente e, portanto, sujeitarem-se à invalidação.

Os estudiosos ligados à nova administração pública enfatizam que para haver um aumento da eficiência, necessário seria aumentar a discricionariedade do administrador público e que os resultados obtidos deveriam ser avaliados após a tomada de decisão, ou seja, priorizando-se o controle de resultados (DI PIETRO, 1999) em detrimento do *a priori*. Tais seriam, aliás, os pilares da gestão pública gerencialista, bresser-pereiriana. De certa forma, percebe-se uma intenção de aumentar a área de atuação criativa e inovadora do gestor também importante para a solução dos conflitos sociais, mas que jamais poderia colocar em xeque a observância dos princípios constitucionais e do regramento infraconstitucional. O controle só de resultados é um ideal que pressupõe aprimoramento ainda não alcançado por nossa Administração Pública: o de possuir uma administração profissionalizada, onde a valorização do servidor público passa pelo respeito às regras constitucionais do concurso público, em

detrimento das terceirizações, além de maiores investimentos em treinamento e desenvolvimento de pessoas (HAGE, 2009).

Paula (2005, p. 81) questiona a compatibilidade entre o funcionamento gerencial, de garantia de maior discricionariedade no atuar do gestor público (dita autonomia gerencial), e o interesse público:

No entanto, apesar da intenção de aumento da eficiência e dinâmica administrativa, essa lógica de funcionamento gerencial é incompatível com o interesse público, pois para assegurá-lo é preciso restringir o poder discricionário dos burocratas e também delimitar as responsabilidades gerenciais antes do processo de tomada de decisão. Por outro lado, há a dificuldade de conciliação entre os interesses dos gerentes públicos e as metas oficiais do governo, pois a excessiva autonomia dos administradores públicos tende a evoluir para uma posição individualista, que compromete a visão global e integrada de governo, além de aumentar os riscos de corrupção. Na verdade, o equilíbrio entre a autonomia gerencial e os interesses organizacionais continuam desafiando o próprio setor privado. Por essas razões, os controles da ação gerencial estão sendo resgatados no Reino Unido e em outros países que adotaram a nova administração pública.

De toda a tensão supradescrita surge a necessidade de se discutir um “novo” modelo de gestão pública, que chamar-se-á, neste capítulo, de pós-gerencial (social ou alternativa). A moderna gestão pública é societal, democrática e enfatiza a participação do corpo social no processo político e tem como fundamento três dimensões que, idealmente, deveriam equilibrar-se (PAULA, 2005, p. 09):

- a) a econômico-financeira, relacionada aos problemas financeiros e de investimentos estatais e engloba questões de natureza fiscal, tributária e monetária;
- b) A institucional-administrativa que se relaciona com os problemas de organização e articulação dos órgãos estatais, a exemplo das dificuldades de planejamento, direção, controle e profissionalização dos servidores públicos, e
- c) a sociopolítica que abrange a problemática da relação Estado e sociedade, ou seja, os direitos dos cidadãos como um todo, e, especificamente, o de participar da gestão da *res* pública.

A administração social recebe, teoricamente, influências diretas de algumas visões de gestão como a busca de um novo modelo de desenvolvimento, uma concepção participativo-deliberativa de democracia (*bottom-up*) que se agregue, de forma consistente e harmônica, à já estabelecida democracia representativa (*top-down*), a

reinvenção político-institucional com a incorporação de gestão dialógica e não apenas monológica, bem como a renovação do perfil dos administradores públicos. Na prática, a experiência da gestão societal diz respeito ao funcionamento dos fóruns temáticos, conselhos gestores de políticas públicas, do orçamento participativo e da evolução do cooperativismo de trabalhadores, todos institutos em construção, como, aliás, parece também estar o próprio fenômeno de elaboração da Administração Pública. Ela transfere a soberania do Estado para a Constituição e por isso mesmo deve ser compreendida como a democracia constitucional, sendo, portanto, plenamente compatível com o sistema normativo em vigor no país.

Juridicamente, vige no Estado brasileiro um sistema bidimensional de democracia: a representativa e a direta. Entrementes, como bem aponta Paulo Bonavides apenas a primeira, pela sua índole elitista e conservadora da classe política, compõe a dinâmica do governo. A outra, embora instituída também no plano constitucional, por meio do instituto da soberania popular e de suas subespécies participação popular e controle social, permanece adormecida, mesmo que componha a base principal que confere unidade à Constituição da República. Por isso aponta o constitucionalista (2001, p. 171-172):

Não se justifica, por conseguinte, que um deles – precisamente o da soberania popular, o mais excelso de todos na mecânica funcional do regime – fique assim proposto e inferiorizado respeitante às aplicações políticas de sua dimensão direta, o que equivaleria a mutilar o sistema constitucional de poder e a comprometer a legitimidade e o futuro da democracia no Brasil.

No Direito Constitucional positivo brasileiro, a democracia participativa se extrai do artigo 1º, Parágrafo único, segunda parte, da Carta Magna que determina que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Exsurgem, como desdobramentos desta determinação principiológica, os

direitos políticos da população, que são definidos como o conjunto de regras que disciplinam as formas de atuação da soberania popular, nos termos do que estatui o *caput* do art. 14 da Carta Magna e que, como bem ensina Alexandre de Moraes (2009), são direitos públicos subjetivos que investem o indivíduo no *status actiavae civitatis*, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, de maneira a conferir os atributos da cidadania (MORAES, 2009, p. 227).

Dentro dessa concepção, temos como direitos políticos o direito de sufrágio (hipótese de *accountability* vertical), a alistabilidade, a elegibilidade, a iniciativa popular de lei, a ação popular, a organização e a participação de partidos políticos, além de todos os mecanismos de controle social⁴⁵.

Note-se que o fortalecimento da democracia depende de um relacionamento equilibrado entre o poder público e a sociedade, de tal modo que o Estado não seja fortalecido em si e por si mesmo, isto é, em função dos fins que lhe são próprios, mas sim em razão das finalidades dos indivíduos, dos grupos naturais e da coletividade em seu conjunto.

Necessário se faz superar o conceito de Estado como *parte principis* e privilegiar a *ex parte populi* como ensina Bobbio (2005).

O Estado como *parte principis* está no pensamento político de alguns autores clássicos como Thomas Hobbes, que dentro da teoria política construiu a ideia do Estado atrelada à figura do soberano que, como verdadeiro Leviatã, representa a solução para o estado de guerra entre os homens decorrente dos seus “estado de natureza” individuais e contrapostos e que implicavam colocar os indivíduos em situações

⁴⁵ O termo controle social é usado aqui no sentido de controle democrático, a exemplo daquele exercido pela sociedade civil. O orçamento participativo, por exemplo, é uma ferramenta de controle social que, mesmo que admirável por inculcar um sentido dialógico no processo político, não está à margem de críticas já que tem pequeno impacto na elaboração orçamentária, pois segundo os analistas o que resta do orçamento para investimentos em obras e infraestrutura, dentro da visão deliberativa, gira em torno de 1% (um por cento) do valor global

necessariamente antagônicas, de colisão. O Leviatã é aceito pelo grupo que individualmente renuncia ao seu “estado de natureza” para que se possibilite, após o reconhecimento mútuo, o “direito à autoconservação”. O soberano, em Hobbes, governa utilizando a persuasão e a retórica e a destituição do soberano acarretaria a própria destruição do Estado (HOBBS, 1651) (2008).

Locke, por outro lado, tem uma leitura política, de certa forma, intermediária entre as duas concepções de Estado tratadas por Bobbio, na medida em que cuida da noção de “bem público” e da ideia de que o poder supremo repousa no povo que tem, ademais, “direito de resistência” e de revolução para a dissolução de um determinado Estado-governo que praticasse alguma arbitrariedade, deixando de representar e concretizar os direitos naturais da coletividade. Seu “Segundo Tratado sobre o Governo Civil” representa uma contraposição ao pensamento político de Hobbes, no sentido de que, mesmo que percebesse a natureza, ele não vinculava o “estado de natureza” ao de guerra em uma relação de causalidade direta (ou simples imbrincação) e enfatizava a necessidade da soberania, mas sob um outro contraste: o da “sociedade civil” que abre mão de parcela de suas liberdades, a fim de garantir a preservação da sociedade em favor de um governo não absoluto. Locke era essencialmente um individualista-liberal⁴⁶ o que se extrai de sua ferrenha defesa do direito à propriedade que em sua visão era um direito natural (e foi por esse motivo posteriormente questionado, por não vislumbrar a contemporânea e constitucionalizada função social da propriedade) e do “poder paterno” como a *ratio* social (LOCKE, 1651) (2006).

A verdadeira concepção *ex parte populi* depende da efetiva democratização política da Administração Pública, por meio da participação popular na gestão das políticas públicas e isto, do ponto de vista legal, já é uma realidade jurídica no Brasil,

⁴⁶ A literatura aponta, inclusive, que o seu posicionamento forneceu *a posteriori* a justificação moral, política e ideológica para a Revolução Gloriosa e para a monarquia parlamentar inglesa (ALMEIDA MELLO, 2006).

normatizada, inclusive, no plano infraconstitucional, mas que carece de concretude.

Há inúmeros exemplos de diplomas legais que normatizam o tema. No ramo do Direito Sanitário⁴⁷ que prevê três instituições básicas para o regular exercício da cidadania: as conferências (Lei Federal nº 8.142/90, art. 1º. Inciso I), os conselhos de saúde (Lei Federal nº 8.142/90, art. 1º, inciso II) e os fundos de saúde (Lei Federal nº 8.142/90, art. 2º). Na esfera do Direito Ambiental, o art. 1º, inciso VI, da Lei 9.433/97 determina que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. Outrossim, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), afeita mais especificamente ao meio ambiente artificial, determinou em seu artigo 43 que a gestão democrática da cidade se dá por meio de: I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal, e IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano⁴⁸. Por sua vez, no campo do direito educacional está claro que, no plano legislativo-dogmático, o Brasil adotou o ideário da reforma civil democrática, conforme se extraem da exegese: i) do art. 53, incisos II e III, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que atribui aos filhos o papel de protagonistas do seu processo educacional, na medida em que podem a todo tempo questionar os métodos pedagógicos empregados por seus pais e educadores, e ii) do artigo 206 da Constituição Federal e do artigo 3º, inciso VIII, da Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB), que estabelecem a gestão democrática como o tipo de gestão adotado na educação brasileira. Esta resulta da autonomia e da participação previstas nos artigos 14 e 15 da LDB. Também foi tratada no artigo 53 do ECA e é um dos objetivos fundamentais do Plano Nacional da Educação (PNE).

⁴⁷ Considerado, assim como o direito educacional, um “novo direito” ou novo ramo jurídico.

⁴⁸ O artigo 43 da Lei 10.257/2001 integra três ideias que são centrais na Administração Pública moderna: participação popular, planejamento (no caso, urbano) e equidade intergeracional esta na medida em que preconiza a garantia de um meio ambiente (artificial) que propicie a sobrevivência digna da presente e das próximas gerações.

A administração pública societal ou, em uma visão jurídica, a democracia constitucional (ou participativa, deliberativa) propõe uma “nova” forma de relação entre a população civil e o Estado, baseando-se em uma concepção dialógica de gerir a *res publica*. Trata-se de uma evolução do conceito de Estado Social que tem suas raízes ligadas ao ideário da justiça, da igualdade, da liberdade e, portanto, da democracia.

O conceito de democracia merece sempre ser revisitado. Tal releitura deve ser efetivada na *praxis* (jurídica e política), com a participação cada vez mais ativa dos atores responsáveis tanto pela hermenêutica quanto pela aplicação constitucional⁴⁹. Outrossim, deve ser levada a efeito pelos agentes públicos responsáveis pela realização ótima dos valores e princípios emanados da *Lex Mater*, com a adequada implementação de políticas públicas, em especial, daquelas relativas à própria democracia representativa, direito de quarta geração (ou quarta dimensão).

Quer-se, em outras palavras, viabilizar a gestão democrática das políticas públicas, para citar as palavras *habermasianas*, ou seja, a realização da democracia participativa que transfere a soberania do Estado, para a Constituição, esta vista como o poder vivo do povo, o poder que ele não alienou em nenhuma assembleia ou órgão de representação e que, infelizmente, encontra resistências e um longo caminho a percorrer.

⁴⁹ Em pesquisa jurisprudencial no sítio do e. Supremo Tribunal Federal (STF) não se verificaram ocorrências para os verbetes “democracia participativa”, “democracia deliberativa”, “deliberação democrática”, salvo, as seguintes: 1) ADIN nº 3.741-2, DISTRITO FEDERAL, Relator min. RICARDO LEWANDOWSKI, Requerente: Partido Social Cristão – PSC e outros e Requeridos: presidente da República e Congresso Nacional, extraído do DJ. 23.02.2007, Ementário nº 2265-1, e 2) ADPF 130 / DF - DISTRITO FEDERAL, ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL, Relator(a): min. CARLOS BRITTO, Julgamento: 30/04/2009 Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação DJe-208 DIVULG 05-11-2009 PUBLIC 06-11-2009, EMENT VOL-02381-01 PP-00001. O tema, como se pode constatar, não tem tido repercussão jurisprudencial até o momento.

As fragilidades, contudo, precisam ser enfrentadas (ou melhor: superadas) seja viabilizando um trabalho legislativo local regulador da gestão participativa de molde a conferir eficácia plena e aplicabilidade imediata a mandamentos constitucionais (exemplo da gestão democrática da educação, que devido à inércia dos legisladores locais não goza de efetividade), seja pela implementação de novas práticas no Poder Executivo (a exemplo do orçamento participativo), seja por meio da aplicação de uma nova hermenêutica constitucional que permita uma releitura da Carta Política que atenda ao mandamento que confere o poder ao povo, como, aliás, está inscrito no seu artigo 1º, Parágrafo Único.

3.3 – Relação controle-implementação nas políticas públicas educacionais e Ministério Público

Neste tópico pretende-se abordar a questão da implementação das políticas públicas educacionais, especialmente, daquelas voltadas à gestão democrática da educação.

A palavra política tem origem nos tempos em que os gregos estavam organizados em cidades-Estado chamadas *polis*, nome do qual se derivaram palavras como *politiké* (política em geral) e *politikós* (pertencente aos cidadãos). Entre os romanos, herdeiros diretos da cultura helênica, surge o termo *politicus* que chegou às línguas modernas pelo francês *politique*, usado pela primeira vez como ciência do governo dos Estados (BOBBIO et al., 2002).⁵⁰

A relação entre política e Administração parece ser óbvia. Para uma corrente doutrinária que identifica o conceito de Poder Executivo com o de Administração Pública, há uma relação de mútua implicação na medida em que é ela que tem a

⁵⁰ Relembre-se que não pretendemos, nesta dissertação, buscar o aprofundamento da compreensão do termo política em sua acepção histórica, mas o seu recorte sob a ótica da ciência da Administração Pública e do Direito.

obrigação de adimplir com a sua obrigação de realizar, por meio da execução, sua função típica, os mandamentos da Lei Maior, editada pelo e para o povo (Preâmbulo, CF), assegurando os direitos por meio da realização de serviços públicos decorrentes das políticas determinadas pela lei. Entrementes, vale registrar que historicamente esta aproximação teórica nem sempre foi aceita. Mas como bem anotou Odete Medauar (2003) no seu “Direito Administrativo em Evolução” (p. 136):

Cabe razão a Sorace quando observa que “as relações entre política e Administração configuram questão fundamental de direito público e para a atuação concreta dos aparatos públicos; mas não há formula mágica para resolver facilmente todos os problemas conexos. O fato é que não há Administração sem política e vice versa; ilusório, portanto, é o objetivo de nítida separação, ao invés do objetivo da organização da continuidade entre uma e outra em vista da obtenção de um equilíbrio razoavelmente aceitável e historicamente adequado; o verdadeiro problema consiste em especificar a justa relação entre orientação política e imparcialidade, no âmbito de uma discricionariedade administrativa inevitável, conotada pela tensão entre política e justiça e pela necessidade de compor, mais do que separar, os dois elementos

Merece, também, indicação, a título bibliográfico, os estudos de João Ubaldo Ribeiro (em especial, o seu “Política e Administração”), realizados quando ainda não havia se lançado à carreira de escritor e lecionava na Universidade Federal da Bahia – Escola de Administração (UFBA). Correlacionou de forma clara a relação entre o papel do administrador no planejamento e como o fenômeno político perpassa a atuação do gestor que é o agente público que concretiza o bem-estar social e tem como função a realização das políticas públicas com eficiência e eficácia. Também, focou seu trabalho na análise do perfil do agente público e dos processos decisórios que envolvem o trabalho deste *policymaker*, aquele homem, historicamente e socialmente contextualizado e que participa ativamente do processo político no nível da implementação, da realização prática.

Patente que ao gestor público é quem cabe a execução da política pública prevista em lei e, nesse sentido, é a ele quem incumbe a prática de atos encadeados para

a realização estratégica da mesma por meio da implementação e decorrente prestação de serviços de qualidade ao cidadão. Em outras palavras, é ao administrador público que, ao menos por mandamento político expresso na Constituição, incumbe a efetivação dos direitos sociais que, por sua vez, dependem de forma direta da realização eficiente e eficaz das políticas públicas. Por isso, na abordagem desta dissertação, a compreensão da política, apenas no plano do Poder Legislativo, refoge ao objetivo central que é o de interrelacionar Política dentro da ótica da Ciência da Administração e do Direito e estaria mais afeita aos estudos da Ciência Política.

É bom registrar que essa aproximação com a Ciência da Administração está explícita na própria doutrina jurídica em especial nos trabalhos de Maria Paula Dallari Bucci (2006) para quem os estudos das políticas públicas são:

Um movimento que faz parte de uma abertura do direito para a interdisciplinaridade. Alguns institutos e categorias jurídicas tradicionais, hoje despidos de seu sentido legitimador original, buscam novo sentido ou nova força restabelecendo contato com outras áreas do conhecimento das quais vinha se apartando desde a caminhada positivista que se iniciou no século XIX. Ter-se firmado como campo autônomo, dotado de “objetividade” e “cientificidade” – desafios do positivismo jurídico – é um objetivo até certo ponto realizado pelo Direito, o que permite a seus pesquisadores voltar os olhos às demandas sociais que fundamentam a construção das formas jurídicas.

Há, ademais, uma nítida aproximação entre Política e Direito, ou mesmo entre o sistema jurídico e a função de poder político convertido ao Poder Judiciário. Isto se deve a uma interpenetração de sistemas exteriorizada por meio do acoplamento, como na concepção de Niklas Luhman (1985), para quem a função do Direito é a de promover a generalização congruente de expectativas e a tutela dos direitos sociais pelo sistema jurídico, e como observa Marques (2006, p. 209):

precisa ser informada dos elementos políticos que lhes são correspondentes, visto a interdependência destes dois sistemas na garantia dos direitos sociais. Todavia, para que o sistema jurídico seja capaz de processar internamente os elementos políticos que envolvem um direito social, é preciso que estes elementos sejam expressos através de uma

forma jurídica, reconhecível pelo Direito. Ou seja, é preciso que estes elementos políticos sejam dotados de uma qualificação jurídica, para assim serem lidos em processos autopoieticamente interpretados pelo sistema jurídico.

Conforme registramos na introdução deste trabalho, aqui se entende política pública como sendo uma diretriz estatal prevista em lei e exteriorizada em uma sequência de atos administrativos praticados com uma finalidade coletiva de realização de direitos fundamentais de segunda, terceira e quarta gerações, e que se implementam por meio da prestação de serviços públicos à população.

A noção de política pública, portanto, está aqui ligada à ideia de realização, sobretudo, de direito de quarta geração (ou quarta dimensão)⁵¹. Em outras palavras, da realização da democracia participativo-deliberativa que transfere a soberania do Estado, para a Constituição, esta vista como o poder vivo do povo, o poder que ele não alienou em nenhuma assembleia ou órgão de representação (BONAVIDES, 2007) e que, infelizmente, encontra resistências e um longo caminho a percorrer.

Há intensa discussão teórica sobre a aproximação do conceito de política pública e aqueles referentes à política de governo e política social. Neste ponto, vale registrar que a fim de garantir a precisão conceitual, a política pública, na concepção exposta nesta dissertação, diverge destes dois conceitos.

Nesse diapasão, compreende-se política de governo como uma política ligada à figura governamental, enquanto elemento do Estado, e que por isso mesmo traz a marca da transitoriedade inerente à ideia de sucessão de poder no tempo. Por sua vez, a política pública está atrelada ao próprio conceito de Estado que, segundo Dallari (2009), é a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território e que, portanto, está enfeixada em lei, ou melhor: na Constituição

⁵¹ Relembre-se que Norberto Bobbio trabalhou com a evolução do direitos fundamentais em gerações, sendo que a primeira geração diriam respeito às prestações positivas, a segunda aos direitos sociais, a terceira aos direitos transindividuais e a quarta geração aos novos direitos e à realização da democracia .

Federal e no corpo normativo a ela ontologicamente e hermeneuticamente subordinado. Por isso a concepção da política pública possui maior perenidade no tempo que aquela que não tem garantias que as imunizem quanto às variações de humor dos governantes.

Por sua vez, o termo política social tem acepções diversas na literatura. Há aqueles que não vislumbram diferenças essenciais entre esse e política pública (ABRÃO, 2009). Entretanto, política social está afeita aos estudos de Serviço Social, que metodologicamente aborda a problemática da política sob a perspectiva funcionalista, com influência clara do idealismo e com ligações umbilicais à tradição marxista e tem como objeto de estudo a “questão social”, inflexão no processo da produção e reprodução das relações sociais inscritas em um dado momento histórico.⁵²

Esta concepção de política social é compartilhada, inclusive, por estudiosos da educação que, a exemplo, de Eloisa de Mattos Hofling (2001), compreende-a como aquela que se refere a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltada, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento das primeiras revoluções industriais⁵³.

Dentro da abordagem desta dissertação, compreende-se que a política social está contida no conceito de política pública que é, portanto, mais amplo na medida em que aquela possui um espaço de atuação mais restrito e que, juridicamente, abrangeria, mais

⁵² Goza o Serviço Social, nesse diapasão, de crescente prestígio acadêmico, especialmente, pela excelência dos estudos desenvolvidos na Universidade de Brasília (UNB) e na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

⁵³ Hofling (2001) define políticas públicas como o “Estado em ação”, o Estado implantando um projeto de governo através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. Não podemos concordar com esta definição por entendê-la reducionista na medida em que a política pública aqui é entendida como um “processo complexo” que antecede à sua “realização” e engloba sua elaboração e mesmo sua análise judicial de conformação constitucional e legal, por exemplo, quando da apreciação de uma ação declaratória de constitucionalidade. Também, consideramo-na mesmo inadequada dentro da abordagem desta dissertação já que possui uma aproximação conceitual com outra definição já trabalhada em outra concepção: o de “política de governo”. Interessante, por outro lado, é sua constatação de que as políticas públicas são como um processo coletivo e não podem ser reduzidas à burocracia pública (HOLFLING, 2001).

diretamente, discussões afeitas à legislação social (CLT, LOAS, ECA, SUS) e profissional e não embarcaria os debates relativos, por exemplo, ao que rege o meio ambiente natural e artificial (salvo, nesta hipótese, o meio ambiente do trabalho), também objetos das políticas públicas⁵⁴. Tudo isso implica reconhecer que a política social se direciona de forma específica para a questão social *stricto sensu*, que também é objeto de estudo da gestão pública e, por conseguinte, dos temas ligados à política pública, sendo de se notar a atenção da literatura para os estudos de gestão das políticas de transferência de renda (ou de renda mínima) (NASCIMENTO, 2009).

Não se pretende negar autonomia científica aos estudos do Serviço Social, muito pelo contrário, pelo que acreditamos devem ser prestigiados, em sua visão especializada e construída, por meio de uma abordagem metodológica própria e específica. Também, com o intuito de ressaltar a relevância e abrangência adequada não se podem negar outras dimensões que se agregam ao debate deste ramo do conhecimento, e que lhes garantem a consistência de ciência social, como aquelas relativas à política social propriamente dita (envolvendo a constituição da esfera pública, análise comparada de políticas sociais, desenvolvimento do sistema brasileiro de proteção social etc.) e à economia política (com enfoque para as transformações contemporâneas no padrão de acumulação e suas implicações nos mecanismos de regulação social (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

⁵⁴ Vale registrar que Vicente de Paula Faleiros, professor da Universidade de Brasília (UNB), tem uma concepção amplíssima do que seja a política social falando, inclusive, naquelas que regulam o esporte, fato que apontaria para amplitude similar ao que tentamos emprestar ao termo política pública nesta dissertação. De qualquer sorte, independentemente da questão dimensional, tem-se como marcante diferença a abordagem do Serviço Social, por seu caráter metodológico prioritariamente dialético de análise das contradições entre o capital, a exploração e a dominação traz uma leitura peculiar e distinta da nossa definição de política pública. Ademais, frise-se que refoge ao escopo deste trabalho a análise aprofundada da questão da contradição entre as exigências dos capitalistas *versus* necessidades dos trabalhadores. Registre-se aqui o tipo de análise que estudiosos das políticas sociais, como Faleiros (2007), levam a efeito:

“As lutas entre trabalhadores e capitalistas se mediatizam pela organização e mobilização de forças sociais que se constituem em cada momento ou conjuntura tanto na arena política mais geral como na arena das fábricas, das localidades, das instituições. Nessas lutas, nem sempre os capitalistas se apresentam em um bloco unido, assim como os trabalhadores. Tanto uns como outros se dividem em facções, camadas e frações. As facções se constituem em torno de líderes e projetos divergentes. As frações apresentam interesses particulares que podem entrar em conflito com outras frações (...)”

Juridicamente falando, não existe um consenso sobre o que seja uma política pública. Merecem referência alguns estudos realizados pelos autores franceses Y. Mény e J. C. Thoening, segundo os quais “uma política pública se apresenta sob a forma de um programa de ação governamental num setor da sociedade ou num espaço geográfico” (*apud* MEDAUAR, 2009. p. 222). Assim no entendimento destes autores e de P. Muller, cinco são os elementos fundamentais da existência de uma política pública: i) é constituída de um conjunto de medidas concretas que formam a sua essência; ii) abrange decisões de natureza mais ou menos imperativa; iii) se inscreve num quadro geral de ação, o que permite distinguir uma política pública de simples medidas isoladas; iv) afeta a situação de indivíduos, grupos ou organizações, e v) define obrigatoriamente fins ou objetivos a atingir. Pierre Muller alerta para a falta de congruência entre o sentido da política pública e a promessa divulgada pela autoridade (*apud* Medauar, 2009, p. 222).

Medauar (2009) observa que, na linha desse entendimento conceitual dos autores franceses, seria inadequado se imaginar um controle jurisdicional das políticas públicas, pois este não poderia incidir sobre um programa governamental enquanto diretriz. Até por isso, nesta dissertação, fez-se distinção entre política governamental e política pública. Quer parecer que o conceito dos autores franceses se aproxima mais daquele referente à política governamental, nos moldes supraexpostos. Para a professora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), apesar da pouca precisão técnica, difundiu-se no Brasil o uso da expressão políticas públicas para envolver as decisões e omissões do Poder Público e que demandam decisões judiciais determinativas da adoção desta ou daquela medida ante a sua inércia no que diz respeito a direitos consagrados na Constituição cidadã ou a deveres do próprio Poder

Executivo.⁵⁵

Para Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39), política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo administrativo, processo judicial – visando a coordenar os meios à disposição do Estado e das atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas conscientes” e, como tais, um problema de Direito público, em sentido lato.

Enxerga-se na definição de Bucci dois elementos-chave⁵⁶: o Estado e a coordenação governamental, sendo que esta se volta para a realização da lei, ou seja, daquilo que chama de metas coletivas conscientes, já politicamente determinadas, definidas pela legislação do Direito público, veículo próprio para tanto. Tal conceito se aproxima bastante daquele enfeixado nesta pesquisa, posto que não concordemos com a explicitação morfológica da definição e com o seu encadeamento lógico, como sendo programas de ação governamental, porquanto entendemos, no âmbito desta dissertação, que o Estado, enquanto pacto da civilidade, antecede ao conceito de governo e de seus programas que carregam a marca da transição, em contraposição à perenidade do projeto de Estado pautado por um Regime Constitucional e de Direito. Mesmo que os atos estatais se exteriorizem como atos de governo, o conceito há de estar formatado pela concepção própria de Estado.

Para Comparato (1997), políticas públicas é um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado, unificados por uma finalidade. O autor enxerga a política pública em suas exteriorizações oriundas de um

⁵⁵ Conforme atestam algumas decisões do Supremo Tribunal Federal como, por exemplo, aquela proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45 MC/DF, j. 29.04.2004, DJU 04.05.2004. (*apud* MEDAUAR, 2009, p. 133).

⁵⁶ Bucci (2006, p. 40) enxerga três: ação-coordenação, processo e programa.

sistema legislativo e direcionada à finalidade pública e, portanto, sua definição concebe-a, sobretudo, como atividade, que, ademais, estaria diretamente sujeita ao controle judicial.

Ada Pellegrini Grinover (2011) tem um conceito amplo do que vem a ser as políticas públicas. Para a grande processualista, política pública é o conjunto de normas (Poder Legislativo), programas e ações (Poder Executivo) e decisões (Poder Judiciário) que visam a alcançar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º da CF) e a implementação dos direitos fundamentais sociais (artigo 6º da CF). O conceito de Grinover agrega a idéia de que as políticas públicas se realizam em diversas arenas e por meio da atuação dos poderes constituídos, em atuação legislativa, executiva ou judicial.

Lourido dos Santos (*apud* PIRES, 2009, p. 286) identifica três elementos que compõem a concepção jurídica de políticas públicas: i) as metas, ii) os instrumentos legais, iii) a temporalidade, ou seja, o prolongamento no tempo que implica a realização de uma atividade e não a de um simples ato. A abordagem da política pública neste diapasão engloba, também, a sua fase de implementação primária, já que, como já registrado na definição inicial desta pesquisa, diz respeito à realização de uma sequência de atos encadeados por parte do Poder Público. Por outro lado, deixa de mencionar a exteriorização por meio da prestação de serviço público que está sujeita ao controle e que diz respeito, finalisticamente, à implementação propriamente dita.

Para a literatura da Administração Pública, política pública tem diversas definições e abordagens.

Heidemann e Salm (2009), em uma acepção mais operacional do termo, afirmam que as políticas públicas devem ser entendidas como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para

resolver questões gerais e específicas da sociedade. Dentro desta concepção, identificam a atuação estatal, sobretudo, por meio do uso do planejamento que depende de uma definição prévia do seu alcance que pode ser de dois tipos: (i) de alcance geral ou horizontal (exemplo da política econômica) e (ii) de alcance ou impacto setorial (por exemplo, a política de saúde).

Para Tenório (2002), política pública é uma ação deliberada dos poderes públicos constituídos visando a atender necessidades de uma sociedade em suas dimensões setoriais - educação, saúde, habitação, segurança, justiça, saneamento, transporte, ou, geograficamente delimitadas – nacional, regional, estadual, municipal e local.⁵⁷

A abordagem desta dissertação repousa em uma “nova” compreensão da política pública e tem como ponto de partida necessário para sua identificação e sistematização a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em uma leitura constitucionalizada, e que permita identificar as decisões e omissões, de natureza política, do Poder Executivo na realização dos direitos relativos à educação.

Nesse sentido, pode-se extrair dos textos da legislação educacional em vigor no Brasil como políticas públicas de educação: i) a gestão democrática da educação e do ensino (art. 206, CF e art. 3º LDB), objeto de estudo desta pesquisa; ii) plano de carreira e remuneração do magistério (arts. 61 e 67, Título VI, LDB; Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007); iii) merenda Escolar (art. 208, inciso VII, CF e Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994 alterada pela MP nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998); iv) transporte escolar (LDB e Portaria MEC nº 955, de 21 de junho de 1994); v) educação de Jovens e Adultos (EJA) (arts. 37 e 38 LDB e Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001), vi) educação indígena (arts. 78 e 79 LDB); vii) educação inclusiva (CF); viii) educação

⁵⁷ Outras definições e compreensões da Ciência da Administração em tema de políticas públicas serão melhor esmiuçadas na parte da dissertação que trata da implementação de políticas públicas (educacionais).

Tecnológica (CF); ix) educação Rural (arts. 1º, 23, 26 e 28 LDB) ; x) ensino Infantil (art. 29 LDB); xi) ensino Fundamental (arts. 6º e 32 LDB); xii) ensino Médio (arts. 4º, inciso II; 10 e 35 LDB), e xiii) financiamento da educação, por meio do FUNDEB (Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007)⁵⁸.

As políticas públicas surgem como legislação por meio de um processo de interação de três dimensões do Direito: os fenômenos fático, axiológico e normativo. (REALE, 2002) Na concepção tridimensional do Direito, o plano fático tem como característica estimular uma reação que perpassa a sua própria valoração como digna de uma tutela legislativa e que chega à norma, por meio do processo legislativo-codificador. O fato social desencadeador do processo jurídico se exterioriza, no mundo físico ou das ideias, por meio de fenômenos como autoritarismo pedagógico, ações didático-pedagógicas inadequadas nas escolas rurais baseadas no trabalho urbano-industrial e com péssimas instalações físicas (SAMPAIO, 2002), falta de democracia na gestão da educação e da escola, analfabetismo, analfabetismo funcional, evasão, repetência, ausência do poder público e da família como geradores da falta da ausência de frequência escolar, abandono escolar, distorção idade-série, desvalorização do magistério, dificuldades de acesso à educação, ausência de mecanismos propiciadores de qualificação dos professores (por meio do planejamento e desenvolvimento de pessoas), problemas de gestão educacional voltados em grande parte para o foco na microeducação (SAVIANI, 2000), rotatividade de professores etc.

A problemática da educação envolve inúmeros componentes e para seu estudo há que se manter uma análise sistêmico-complexa que tem como pressuposto a noção de que o fenômeno da realidade humana é capaz de produzir sistemas que são dinâmico-complexos e para serem compreendidos adequadamente precisam ser avaliados por

⁵⁸ A definição de política pública aqui é legalista e denota uma visão reducionista, criticada ao longo desta dissertação. Entrementes, como já trabalhado no capítulo introdutório optamos por este “recorte” a fim de garantir a viabilidade da pesquisa científica e evitar tergiversações ou uma ampliação demasiada do objeto de pesquisa.

meio da visão sintética da realidade.

O dinamismo é uma das características dos sistemas em geral, e do educacional em especial. A dinamização ocorre por meio de interações entre os seus constituintes que incorporam contradições e se comportam tanto como condicionante quanto como condicionado do contexto no qual se encontram inseridos (variável ambiental). Adentra-se agora no tema da gestão do Sistema Educacional Brasileiro, sendo que o debate receberá atenção mais detida no próximo capítulo.

3.3.1 – Sistema Educacional Brasileiro: as políticas públicas educacionais e a “boa gestão” como garantia de sua qualidade

Abordar-se-á neste tópico a educação brasileira a partir dos pressupostos da teoria dos sistemas, o que viabilizará uma análise sistêmica da relação controle-implementação em sede de políticas públicas educacionais. A análise é também complexa eis que multireferenciada e transdisciplinar.

Sabe-se que a educação pode ser abordada de diversas formas. Os teóricos já a trabalharam sob muitas óticas e estas “escolas da pedagogia” tendem a ser agrupadas, didaticamente, em vertentes como o intelectualismo, o moralismo, o liberalismo, o sociologismo, psicologismo pedagógicos etc. (SAVIANI, 2000). Tais abordagens, contudo, não serão objeto desta dissertação.

Cabe registrar que a concepção aqui trabalhada é aquela libertária da educação, originária do caráter dialético da estrutura do homem que tem na liberdade, situação e consciência seus elementos fundamentais que atuam dinamicamente, se contrapondo e se compondo, se negando e se afirmando em um processo de transformação individual e coletiva.

Dentro desta concepção, não há como eliminar dos seus componentes o caráter

de realização da transformação social, de promoção da mudança diante de uma natural indignação intrínseca do homem diante das injustiças, que vai além da mera adaptação, e se dirige no sentido de reinventar a própria sociedade. Afinal, como bem registrou Paulo Freire (2000, p. 33) “a leitura crítica do mundo é um que-fazer pedagógico-político indicotomizável do que-fazer político-pedagógico, isto é, da ação política que envolve a organização dos grupos e das classes populares para intervir na reinvenção da sociedade”.

A educação é, então, compreendida como uma política de realização da promoção do homem, no sentido de libertá-lo de toda e qualquer forma de dominação e como mecanismo da transformação e é concebida como um processo de desenvolvimento que tem no homem a preocupação central, daí porque para Saviani (2000) é necessário partir da análise da estrutura do homem para então compreendê-lo como sistema. Afinal, o sistema parte sempre da estrutura⁵⁹.

Quando problematizada, a educação envolve inúmeras dimensões e componentes que demandam, para seu estudo, uma abordagem sistêmica (e complexa), na medida em que se parte do pressuposto de que o fenômeno da realidade humana, ele próprio, é capaz de produzir sistemas que são dinâmicos e que, para serem compreendidos adequadamente, precisam ser avaliados por meio da visão sintética da realidade que propicie a compreensão do seu dinamismo. Este se extrai do fato de seus elementos constituintes interagirem, incorporando contradições e se comportando como condicionante e condicionado do contexto no qual se encontra inserido (ambiente).

O gérmen da ideia de sistemas, na esfera acadêmica, está nos trabalhos do

⁵⁹ A teoria da complexidade e a transdisciplinaridade se opõem, no plano principiológico, às tentativas de redução do ser humano em uma mera definição ou na sua dissolução nas estruturas formais (artigo 1º da Carta da Transdisciplinaridade). Nesse sentido, apontamos divergência parcial entre este campo teórico e a Teoria Geral dos Sistemas (TGS) cujas análises partem, necessariamente, da estrutura para se compreender o sistema. Em estudos sistêmicos da educação não há como se negar a possibilidade de estruturação do homem, mesmo que este tenha natureza complexa e, portanto, não seja meramente formal e reducionista, mas seja um pressuposto epistêmico da própria ideia de sistema e da sua possibilidade de compreensão.

biólogo alemão Ludwig Von Bertalanffy que em obra batizada como Teoria Geral dos Sistemas (1956), antes mesmo da consolidação da cibernética e da engenharia dos sistemas, propugnou a reorientação do pensamento científico por meio da transformação nas suas categorias básicas.

Enxergou assim, nos sistemas, totalidades complexas e a forma adequada e universal de abordar a ciência por meio de uma categoria que permitisse a sua leitura e que pudesse apresentar aplicações práticas de sua visão nos mais diversos campos do conhecimento como na biologia, na física, na política, na gestão, além de em outras das divisões disciplinares. Nesse sentido aduzia Bertalanffy à época (2008, p. 31):

Entretanto, só recentemente se tornou visível a necessidade e a exequibilidade da abordagem dos sistemas. A necessidade resulta do fato do esquema mecanicista das séries causais isoláveis e do tratamento por partes terem se mostrado insuficientes para atender aos problemas teóricos, especialmente nas ciências biossociais, e aos problemas práticos propostos pela moderna tecnologia. A viabilidade resultou de várias novas criações – teóricas, epistemológicas, matemáticas etc. – que, embora ainda no começo tornaram progressivamente realizável o enfoque dos sistemas.

Para Bertalanffy, decorrem do próprio conceito de sistema, enquanto conjunto de unidades reciprocamente relacionadas, dois conceitos que retratam as suas duas características básicas. São eles (CHIAVENATO, 2002, p. 322):

a) *Propósito* ou *objetivo*: todo sistema tem um ou alguns propósitos ou objetivos. As unidades ou elementos (ou objetos), bem como os relacionamentos, definem um arranjo que visa sempre um objetivo ou finalidade a alcançar.

b) *Globalismo* ou *totalidade*: todo sistema tem uma natureza orgânica, pela qual uma ação que produza mudança em uma das unidades do sistema deverá produzir mudanças em todas as suas outras unidades. Em outros termos, qualquer estimulação em qualquer unidade do sistema afetará todas as unidades devido ao relacionamento existente entre elas. O efeito total dessas mudanças ou alterações proporcionará um ajustamento de todo o sistema. O sistema sempre reagirá globalmente a qualquer estímulo produzido em qualquer parte ou unidade. Na medida em que o sistema sofre mudanças, o ajustamento sistemático será contínuo, gerando a entropia ou a homeostasia.

O conceito de sistema engloba as seguintes ideias: i) as propriedades do todo explicam as das partes, ii) o todo tem propriedades que as partes não possuem, iii) o

todo é maior que a mera soma das partes (ideia do emergente sistêmico) e iv) é formado por partes diferentes, mas interdependentes e são dinâmicos (MOTTA; VASCONCELOS, 2008)⁶⁰.

A ideia na relação entre sistemas é da possibilidade de “interpenetração”, ou seja, que as partes de alguns sistemas pudessem ser explicadas como intersecções recíprocas como quando, por exemplo, a cultura penetra o sistema social ou como os sistemas sociais penetram o indivíduo e se constroem reciprocamente. Para Luhman (2009, p. 267):

Fala-se em penetração quando um sistema disponibiliza a sua própria complexidade, para que outro se construa. Nesse sentido, precisamente, os sistemas sociais pressupõem vida. Assim, existe interpenetração, quando essa situação é recíproca; ou seja, quando ambos os sistemas mutuamente permitem-se proporcionar sua própria complexidade pré-constituída. Em caso de penetração, o comportamento do sistema penetrador está codeterminado pelo sistema receptor. No caso da interpenetração, o sistema receptor exerce também uma influência retroativa sobre a formação de estruturas do sistema penetrador, intervindo nele, portanto, de duas formas: a partir do interior e do exterior.

O ato de sistematizar é, em princípio, intencional, ou seja, sistematizar é dar intencionalmente unidade ao que é, em realidade, múltiplo. O sistema, nessa concepção, implica uma ordem que o homem impõe à realidade. E, note-se, que isso se opera sem que os seus componentes percam suas especificidades, dentro da unidade, o que é garantido por meio da coerência interna e externa.

Nesse contexto, são notas caracterizadoras da noção de sistema: i) intencionalidade, ii) unidade, iii) variedade, coerência interna e iv) coerência externa. Tal construção teórica nos permite perceber o sistema como uma unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto, idealmente,

⁶⁰ Para o funcionalismo de Talcott Parsons (*apud* MOTTA; VASCONCELOS, 2008, p. 168-169), os elementos do sistema são interdependentes e funcionam de forma integrada, latente e adaptativa, sendo que como a teoria dos sistemas parsonianos está baseada no conceito de ação e não de operação, e traz em si a concepção de que os sistemas são separados e, mais, que inexistiria um “acoplamento de sistemas” de consciência e de comunicação.

coerente e operante.

Deve-se chamar a atenção para o fato de que, no campo jurídico, a teoria dos sistemas teve repercussão acadêmica, principalmente, no campo da hermenêutica e, especificamente, no campo do Direito constitucional onde a doutrina elenca três diretrizes para a interpretação sistêmica (COELHO, 1997): i) natureza integrada do ato interpretativo que entende que toda interpretação jurídica dá-se necessariamente num contexto, isto é, em função da estrutura global do ordenamento; ii) natureza de unidade do processo hermenêutico, ou seja, que a interpretação das normas jurídicas tem sempre caráter unitário, devendo as suas diversas formas ser consideradas momentos necessários de uma unidade de compreensão, e iii) globalidade de sentido do processo hermenêutico que parte da ideia da compreensão da interpretação como elemento constitutivo da visão global do mundo e da vida, em cujas coordenadas se situa o quadro normativo objeto da exegese.

Além do alemão Niklas Luhman, expoente da visão sistêmico-jurídica, autor de “Legitimação pelo Procedimento” (1980), de “O Direito da Sociedade” (2002) e de “Introdução à Teoria dos Sistemas” (2009), podem-se citar alguns estudiosos do tema “sistemas” no âmbito do Direito, elencando suas respectivas obras científicas: Vandyck Nóbrega de Araújo (“A Idéia de Sistema e de Ordenamento no Direito”, 1986), Claus-Wilhelm Canaris (“Pensamento sistemático e conceito de Sistema na Ciência do Direito”, 1996), Juarez Freitas (“A interpretação sistemática do Direito”, 2004), Alexandre Pasqualini (“Sobre a interpretação sistemática do Direito”, 2007) e André Trindade (“Direito Educacional Sob uma Ótica Sistêmica”, 2007, e, “Para entender Luhman e o Direito como Sistema Autopoiético”, 2008).

Na literatura da educação, para alguns pensadores da educação no Brasil, como

Saviani (2000), em uma leitura marcadamente fenomenológica e dialética⁶¹, partindo da interpretação da LDB e do seu processo de formação no Legislativo do Brasil, inexistiria um sistema educacional, pois ele, na forma prevista na legislação, não é operante e carece de um requisito necessário para ser sistema: a coerência externa.

Existiria, em sua concepção tão-somente estrutura educacional que, se diferencia do sistema educacional, justamente, por não preencher o requisito da coerência. Além disso, careceria o sistema educacional brasileiro de atividade sistematizadora no plano da teoria educacional que embasasse a lei que propugnou sua sistematização. E vai além criticando a importação de institutos estrangeiros de educação e a improvisação como marcas da estrutura educacional brasileira.

De fato, a leitura de Saviani (2000) é plausível e encontra ecos nos estudos de educação em um sentido estrito, ou seja, de pedagogia. Entrementes, a análise enfeixada nesta dissertação está ligada, justamente, ao conceito de que o autor explicitou ter sido o adotado pelo legislador: o administrativo. E nessa perspectiva a abordagem sistêmica é aquela que vem conseguindo explicar os fenômenos da gestão de uma forma mais completa e com o maior prestígio dentro da Teoria Geral da Administração (CHIAVENATO, 2009) e é a adotada no âmbito desta dissertação.

Mesmo sem negar a existência de sistemas fechados, a concepção administrativa de sistema enfoca-o, necessariamente, como um sistema aberto, ou seja, como sendo aquele que mantém um intercâmbio de transações com o ambiente, fato que promove a sua autorregulação. Tal concepção se afigura, ademais, adequada à leitura deste trabalho acadêmico na medida em que se aborda a questão da gestão da educação e esta passa, necessariamente, por um processo complexo de interações de seus elementos com o meio ambiente social, por meio de um intercâmbio que é a exteriorização da democracia

⁶¹ Dialética como na teoria dos sistemas que diverge da teoria da complexidade por esta ter natureza dialógica.

deliberativa, aquela que vai além das noções tradicionais da representatividade e da participação em sentido estrito e que autoriza a negociação e a deliberação como forma democrática de decidir as questões públicas. A literatura diferencia gestão da educação e gestão do ensino, conferindo àquela um caráter macro e a esta uma localização na esfera micro.

A gestão educacional diz respeito a um amplo espectro de iniciativas que são desenvolvidas pelas diferentes instâncias de governo, seja como responsabilidades compartilhadas na oferta do ensino, seja em outros tipos de ações afeitas à sua área de atuação. Ela está ligada à escola de uma forma mais ampla e ao trabalho que nela se realiza. A gestão da educação engloba, nesse sentido, decisões como a de absorver e gerir os recursos, melhorar o planejamento e o estabelecimento de prioridades, desenvolver os recursos humanos (melhor seria se falar em gerir pessoas) e a gestão de programas.

Por sua vez, a gestão escolar está no plano da escola e na esfera de abrangência de atuação e atribuições desta e procura assegurar a promoção do ensino e a aprendizagem (VIEIRA, 2009) que deve carregar o gérmen das idéias de cidadania e democracia de molde a propiciar a sua adoção pelos alunos em sua realidade diuturna.

Dentro desta perspectiva a escola, sob a ótica da tipologia organizacional-complexa de Amitai Etzioni (1980)⁶², deve ser entendida como uma “organização normativa” onde a promoção da aprendizagem e da formação do indivíduo ocorre em um ambiente onde o poder baseia-se no consenso e sobre objetivos e métodos da organização, além de se exercer por meio da influência que decorre não apenas do poder normativo da posição, mas do poder pessoal e do grupo, formal ou informal, que está incumbido da gestão da escola.

⁶² Etzioni foi o responsável pela inserção da teoria da complexidade no âmbito da teoria das organizações e por isso ele é conhecido como a matriz intelectual das organizações complexas (LIMA, 2003, p.90) e é estudado dentro da escola estruturalista da Teoria Geral da Administração.

Sabendo-se que diferentemente das organizações utilitárias e coercitivas, as organizações normativas, a exemplo das escolas, é muito mais dependente das qualidades pessoais dos envolvidos nos processos desenvolvidos na organização de ensino e que tais processos pressupõem outros processos como os de seleção e socialização (ETZIONI, 1980) que são intrinsecamente complexos. Assim, a democratização da gestão da escola passa necessariamente pela possibilidade de escolha do diretor da escola, que se baseará em um modelo de qualidades pessoais do gestor escolar, apreendidas pela comunidade e não impostas por meio de um controle que Etzioni classifica como alienatório, característico do indivíduo desconectado, psicologicamente desinteressado e que responde apenas mediante o uso da força, coação ou das imposições⁶³. Nas organizações normativas o poder se baseia, necessariamente no consenso e o controle é moral e motivacional, jamais impositivo.

As organizações educativas, também, se encaixam em uma das imagens de Garreth Morgan: a do fluxo e transformação que está ligada à ideia de sistema. Maturana e Varela (*apud* MORGAN, 2007), por exemplo, enxergam que as organizações tentam atingir uma forma de confinamento autorreferencial em relação ao seu ambiente, ou seja, interpretam o ambiente como projeções das suas próprias identidades ou autoimagem. Como já se apontou, existe uma contraposição entre esta visão autolimitada e a visão sistêmica que propicia a mudança e a própria evolução das organizações, por meio de um processo de exposição à contradição que, implica, necessariamente, na transformação (qualitativa ou quantitativa). Dentro desta concepção, importa gerenciar o fluxo como resposta à contradição intrínseca que todas as organizações sofrem ao longo de suas existências ao invés de exercitar tão-somente o

⁶³ Daí a relevância de alguns estudos acadêmicos como este que debate o impacto para a realização da democracia e da efetivação da qualidade da educação preconizada pela Constituição Cidadã, por meio da viabilização da democracia na escolha dos diretores da escola e da política que preconiza a gestão escolar participativa.

controle formal e hierarquizado. As escolas se inserem nesse contexto desde que envolvam o diálogo com a comunidade. Por envolver diretamente a comunidade destinatária dos serviços públicos educacionais, a participação comunitária funciona como um elemento de transparência (*accountability*) com impacto tanto no plano pedagógico (mudanças de diretrizes pedagógicas, por exemplo, de superação do paradigma conteudista) quanto de gestão da organização educativa (gestão escolar) que necessitam contemplar uma postura menos conservadora e mais dialógica com os destinatários do processo educativo e comunidade como um todo (por exemplo, com o apoio da coletividade na adoção da “pedagogia da alternância” nas escolas do campo - PASSADOR, 2003). Tal postura propicia também, no plano político, um campo de controle tanto de índole social (em grande parte facilitado pela transparência), como de instituições interlocutoras sociais, como é o caso do Ministério Público, já que a escola aqui é um sistema aberto e em constante interação com o ambiente.

Há de se registrar que os estudiosos contemporâneos, cada vez mais, apontam para pontos de coincidência entre estes dois tipos de gestão (da educação e da escola), sendo que ambas se articulariam mutuamente, não havendo como concebê-las disjuntivamente. Esses pesquisadores apontam, também, que a gestão democrática é um eixo transversal entre a gestão educacional e a do ensino, sendo que ela pode tanto estar presente em uma ou outra esfera, dentro de uma visão integrada e sistêmica (VIEIRA, 2009), nos exatos moldes propostos na abordagem desta dissertação.

A gestão democrática da educação e do ensino, nessa concepção, é um subsistema do sistema educação que ao interagir com os outros sistemas e com o meio, entendido, à luz da teoria organizacional, como tudo o que existe fora e ao redor de um sistema e que tem alguma influência sobre a sua operação. Dentro dessa visão, é o meio ambiente quem condiciona o sistema, e é por ele condicionado em uma relação de

mutualidade.

Em um plano mais operacional, deve-se pensar a gestão da educação como um instrumento de garantia da qualidade da própria educação determinada pela Constituição Federal de 1988 (art. 206, inciso VII, da CF), LDB e pelo Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010). A qualidade, assim, é um atributo a ser garantido à educação no país. Tanto é assim que, mesmo sabendo que o ensino é livre à iniciativa privada, a própria Constituição o condiciona a estar autorizada e a ter sua qualidade avaliada pelo Poder Público, conforme determina o artigo 209, inciso II, da Lei Maior. A qualidade do ensino de uma forma que abranja a esfera pública e privada é regra de ordem hierárquica constitucional (e legal) e por isso mesmo vinculante ao próprio Estado, no sentido de garanti-la à população.

É certo que o termo qualidade é muitas vezes criticado pela literatura por se entender vazio de conteúdo e se referir aos atributos intrínsecos de um determinado objeto de estudo (RICHARDSON, 2008), mas pode ser aceito quando erigido a um parâmetro de comparação, de contraste, desde que tenha conteúdo definido e clareza.

Assim sendo, por qualidade, no contexto do presente trabalho, entende-se a realização ótima dos direitos fundamentais da população por meio da adequada implementação de políticas que se concretizam por meio da prestação de serviços eficientes à população específica e, desse modo, adere ao paradigma da dignidade da pessoa humana, valor-fonte de todo o sistema normativo pátrio.

Tem-se, dentro desta perspectiva, que a ideia de qualidade da educação perpassa pela de integração (ou articulação) dos sistemas municipais, estaduais, distrital e federal de ensino, e deve se guiar pelas metas do Plano Nacional de Educação (Lei nº 19.172/2001) e pelos princípios explicitados no artigo 206 da Carta Magna. Deve, outrossim, garantir um intercâmbio necessário com a sociedade civil que avalia,

fiscaliza, controla e decide, deliberando acerca das questões educacionais que lhe forem atinentes.

As vantagens de se articular o sistema nacional de educação por meio de um plano (o PNE) com perfil federativo estão explicitadas nas palavras de Carlos Roberto Jamil Cury (2010, p. 49) para quem um sistema deste tipo:

Ganharia em organicidade, clareza e direção. Uma melhoria de resultados depende da aceitação de uma nova cultura organizacional para cuja realização há que se pensar uma estratégia pedagógica junto aos conselhos de educação, às secretarias de educação e às comunidades interessadas entre as quais as das famílias dos estudantes. Com isso, evitar-se-ia a pecha de autoritarismo e consagrar-se-ia um *modus operandi* mais consequente ao regime da colaboração.

Uma das principais críticas direcionadas à gestão da educação de uma forma ampla diz respeito à forma desarticulada, entrópica como se exterioriza. Exemplo de tal situação está na inércia legislativa, como aquela que deveria dispor acerca das políticas públicas de oferta de educação escolar com qualidade. Esclareça-se: de acordo com o artigo 23 da Lei Maior, com as modificações dadas pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem competências comuns nesse campo. Todavia, ainda não se encontra regulamentado o parágrafo único do mencionado artigo que dispõe que as leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Outra crítica da gestão do sistema mais amplo de educação está na ausência de um efetivo regime de colaboração entre os entes federal, estadual, distrital e municipal, como determina a legislação comum (LDB e PNE) e normas comuns (pareceres e resoluções do CNE), como bem constatou o Documento-Referência da Conferência Nacional da Educação Básica de 2010. A busca por um Sistema Nacional de Educação efetivamente articulado é o objetivo maior e depende de um alinhamento estratégico entre os envolvidos no processo de construção do próprio sistema (CONAE, 2010).

Um dos principais debates da educação na atualidade está em se viabilizar a sua gestão democrática, instrumento de transparência e de controle societal que é a garantia da sua qualidade . O tema será objeto do próximo capítulo.

3.3.2 - Política da Gestão Democrática da Educação

A efetiva democratização política da administração pública, por meio da participação popular na gestão das políticas públicas, é uma realidade jurídica já normatizada em diversas áreas do Direito, mas que precisa ser incrementada no plano da efetividade jurídica e da eficiência e da eficácia administrativas. E esta temática deve ser transferida para as discussões acerca da educação.

Há farta legislação sobre a questão da participação popular no campo das políticas públicas. No ponto que trata da gestão societal nesta dissertação.

Acerca da história recente da educação no Brasil, cabe, inicialmente, registrar os estudos de Paul Singer, publicados em 1995, nos quais o autor identificou a existência de duas posições básicas relativas à reforma na educação: i) pela reforma produtivista, adotada em países de concepção liberal da sociedade, como é o caso do Chile, e ii) pela reforma civil democrática, em favor da escola pública e de sua democratização. Esta última trazia em si o gérmen da gestão democrática da educação.

Nesse campo, Singer (1995. p. 15), falando do relacionamento aluno-escola baseado na priorização daquele e criticando a típica exigência da adaptividade exigida do aluno pela escola, já propugnava que:

A democratização do processo educativo deveria ir além, tratando de construir em cada escola uma verdadeira comunidade de todos os envolvidos, em que a natural superioridade dos professores e administradores fosse compensada por respeito pela vontade e pelos sentimentos dos outros membros, sobretudo dos mais jovens e mais fracos. A reforma democrática deveria se preocupar com as críticas neoliberais aos serviços sociais do Estado, pois, mesmo discordando das

propostas produtivistas, é preciso reconhecer que as críticas têm base na realidade. A reforma democrática teria de ter engenhosidade suficiente para combinar um processo educativo não-mercantilizado com o combate ao paternalismo, à ineficiência e ao corporativismo.

No campo normativo-educacional, está claro que, no plano legislativo-dogmático, o Brasil adotou o ideário da reforma civil-democrática, conforme se extraem da exegese: i) do art. 53, incisos II e III, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que atribui aos filhos o papel de protagonistas do seu processo educacional uma vez que podem a todo tempo questionar os métodos pedagógicos empregados por seus pais e educadores, ii) do artigo 206 da Constituição Federal e iii) artigo 3º, inciso VIII, da Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB) que estabelece a gestão democrática como o tipo de gestão adotado na educação brasileira. Esta resulta da autonomia e da participação previstas nos artigos 14 e 15 da LDB. Também foi tratada no artigo 53 do ECA e é um dos objetivos fundamentais do Plano Nacional da Educação. Este sistema é que garante, no plano legal e em linhas gerais, a democracia da educação.

Está claro, também, que o legislador não foi absolutamente feliz em sua atividade legiferante, mas inegável é enxergar que a gestão democrática, nos moldes previstos na Carta Política e nas leis em vigor, é uma realidade jurídica e que cabe a cada componente envolvido neste processo (diretores, professores, sociedade civil, aluno etc.) torná-la efetiva como pretendeu a própria vontade da lei (*mens legis*). E esse mecanismo de falha e de construção conceitual legal é muito bem explicitado nas palavras de Benno Sander (2005, p. 133):

Falhou o legislador ao restringir a gestão democrática ao ensino público, numa clara demonstração da influência da lógica de mercado no processo legiferante. Falhou o legislador em não definir claramente as atribuições do Governo Federal em matéria de gestão democrática da educação. Falhou o legislador ao não prever, nas disposições sobre a autonomia escolar, a transferência de efetivo poder de decisão às escolas. Apesar dessas e de outras limitações da legislação, o conceito de gestão democrática está claramente consagrado na Carta Magna e na Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, dando aos educadores e à

comunidade os elementos básicos para a conquista de novos espaços para seu exercício no cotidiano da escola tanto estatal como privada, confessional ou não.

Neste “novo” ramo do Direito não se podem atribuir todas as tarefas aos Poderes constituídos, em especial, ao Executivo e ao Judiciário. É preciso que a sociedade civil e as comunidades, por meio de seus segmentos representativos, organizados em colegiados ou conselhos, constituam uma verdadeira “rede”, portanto articulada, que inclui serviços e competências. Veja o exemplo da atuação (ou melhor, da esperada atuação) de controle e fiscalização exercida pelos Conselhos Tutelares, pelos Conselhos de Escola e pelos demais órgãos municipais de educação e estabelecida no artigo 56, inciso II, do ECA.

A legislação dispõe acerca do alcance da autonomia por parte da escola que pressupõe a participação da própria escola, por meio de seu corpo técnico, dos professores e dos alunos, tendo como parceiros essenciais a comunidade na qual a escola está inserida, em especial, os pais dos alunos regularmente matriculados. Nesse sentido, a gestão democrática da educação deve ser entendida como uma política pública que determina a participação de todos os componentes envolvidos no processo educativo (Estado, escola, diretor, professor, aluno, pai, comunidade), por meio do diálogo, na construção do plano político-pedagógico. São instrumentos complementares de apoio desta política: a proposta pedagógica da escola, o Conselho de Escola, o Plano Municipal da Educação, os Conselhos de Controle Social e o Regimento Escolar que devem guardar consonância com a proposta pedagógica da escola.

A instituição escolar, dentro dessa concepção de gestão democrática, passa da categoria de simples apêndice das Secretarias de Educação, para ser um espaço autônomo, dotado de organização e de dinâmicas próprias, cujos objetivos

administrativos, físicos, pedagógicos e sociais têm como ponto de convergência a construção da cidadania.

A defesa da autonomia escolar, nos dias atuais, se deve ao fato de que, diante da expansão da oferta educacional e, por conseguinte do quantitativo de escolas, ficou muito difícil de se manter, por parte do Sistema Central, o atendimento eficiente e eficaz a todas as unidades escolares sob sua administração (SAMPAIO, 2002).

A descentralização da gestão do ensino deve-se principalmente à necessidade de a escola, enquanto espaço democrático que é, e de exercício da cidadania, possibilitar a toda a comunidade escolar o aprendizado e a vivência de valores, pelo próprio exemplo de como essa autonomia se conquista e se concretiza na vivência diária. Com isso redefine-se o próprio conceito de democracia e criam-se novas práticas de convivência social e política não mais enraizadas no individualismo nem nos objetivos de mercado e de consumo (SCHLESENER, 2006).

São aspectos positivos da gestão democrática (SAMPAIO, 2002):

- Redução das relações manipulativas;
- Comprometimento dos envolvidos no processo;
- Instalação de um clima favorável ao trabalho e à aprendizagem;
- Redução da dependência vertical;
- Maior integração horizontal;
- Resultado da participação de todos no processo de tomada de decisões e no cumprimento das responsabilidades gerais.

A participação da comunidade, especialmente dos pais dos alunos, é considerada hoje, ao lado da autonomia e descentralização escolar, como condição essencial de gestão democrática, encontrando-se disposta na LDB e no Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 53, que afirma o direito dos pais ou responsáveis de ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Desde a década de 1970, a luta pela participação da comunidade e principalmente dos pais na gestão da escola, por parte de grupos e movimentos sociais, resultou na exigência legal de constituição dos Conselhos Escolares (ou equivalentes), Brasil afora.

Todavia, em um número significativo de escolas, a implementação, com o funcionamento dos Conselhos de Escola ou Conselhos Escolares, está longe de ser realidade. Há razões sociológicas para isso, como a falta de interesse dos pais, ou mesmo a percepção da própria escola (teoria da instituição) de que a participação dos pais pode configurar intervenção ou intromissão nos trabalhos acadêmicos (SAMPAIO, 2002). Mas, em grande parte, o funcionamento interno e rotineiro dos Conselhos de Escola enfrenta problemas de natureza administrativa e econômica. Não raros estes Conselhos dependem da prefeitura local ou do governo distrital (no caso do DF), para o seu funcionamento. Estes arcam com todas as despesas de manutenção, o que contribuiu para que o Conselho, paulatinamente, perca sua autonomia, tornando-se mero apêndice das secretarias de educação.

A literatura especializada na gestão democrática da educação, a exemplo de Fernando Gil Villa, professor da Universidade de Salamanca, entende que a escolha democrática é uma das facetas da gestão da educação que, para ser democrática tem que possibilitar, até um certo grau, o autogoverno e a possibilidade da prática eleitoral no

âmbito escolar, que são raízes do sentimento democrático, no seu sentido mais pleno (2002).

Assim, não se pode negar que há outro viés político que prejudica sobremaneira o adequado e democrático processo de escolha dos diretores que, em inúmeras unidades federadas, continua a ser delegado ao Poder Executivo, em grande parte por ausência de uma legislação que autorize a escolha democrática do diretor. No Distrito Federal, como se registrará oportunamente na pesquisa de campo, a escolha dos diretores deve ser democrática e há legislação distrital regulamentando a questão e vinculando, em consequência, o administrador público a implementar a escolha democrática da direção escolar.

A forma de escolha dos membros dos Conselhos de Escola, o tempo de mandato, a periodicidade das reuniões, o quórum mínimo para tomada de decisões, as competências e a forma de funcionamento devem estar, devidamente, previstos em lei, de molde a que se assegure o regular funcionamento dos conselhos, que são mecanismos tanto de participação popular (na medida em que formulam ou gerem as políticas públicas educacionais) quanto de controle social (quando fiscalizam e acompanham a execução dessas políticas).

Importante é que o processo de escolha dos dirigentes escolares por parte da comunidade escolar (e porque não extraescolar) se constitua em elemento que, efetivamente, favorece a gestão democrática e representativa do ensino de molde a atender às justas expectativas depositadas pelo corpo social que se pretende gerir e que, de alguma forma, exerce um papel ativo e transformador de sua própria realidade educacional.

Para o cumprimento de seus poderes-deveres, é preciso que os Conselhos

Escolares sejam, efetivamente, dotados de uma estrutura organizacional, recursos materiais e uma representatividade paritária do Poder Público e da comunidade, tendo 50% (cinquenta por cento) de membros oriundos do Poder Público e a outra metade de origem popular. Não se pode perder de mente a função pedagógico-política destes conselhos no sentido de formação da cidadania ativa da população, ou seja, enxergar os conselhos como instrumentos de promoção da educação política do povo. Nesse sentido, dotá-los de funcionalidade é algo indispensável para a construção da própria democracia.

Outro elemento que aponta para a democratização da gestão da educação, em seu plano macro, com reflexos na gestão da escola é a existência, de fato, de um regime de colaboração efetiva, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo como prescrito na Constituição Federal (art. 211) e a LDB (art. 8º). Em lugar da anterior cultura da municipalização dos encargos e centralização das decisões, inspirada muitas vezes em políticas clientelistas e hierarquizadas, o que se propõe hoje, é a existência de um trabalho conjunto de natureza federativa, no qual se dividam responsabilidades e tomadas de decisões. Há de se garantir este trabalho unificado e não isolado dos Municípios e do DF seja no âmbito microrregional, inclusive de regiões administrativas do DF, seja no estadual, ou no macrorregional, por meio da possibilidade de intercâmbio entre os de grande, médio e pequeno porte (SAMPAIO, 2002).

Para que a gestão democrática da educação se constitua em realidade, cabe perceber a nova concepção dos profissionais de educação, também, como gestores. Estes profissionais, além do papel pedagógico clássico, devem viabilizar, na sua prática, a formação da cidadania por meio de uma tomada de decisão (processo decisório) em prol da concretização das políticas educacionais que propiciem o acesso às oportunidades sociais da vida de cada um dos alunos. Ferreira (2006, p. 166) aponta

que:

É a administração – a gestão – se fazendo em ação na sala de aula, por conter “em germen” o espírito e o conteúdo do projeto político pedagógico, que expressa os compromissos e o norte da escola por meio da gestão do ensino, da gestão da classe, da gestão das relações, da gestão do processo de aquisição do conhecimento, ação educativa e processo pedagógico metódico e intencional construído em relações sociais, étnico-raciais e produtivas, as quais influenciam conceitos, princípios e objetivos da Pedagogia, desenvolvendo-se na articulação entre conhecimentos científicos e culturais, valores éticos e estéticos inerentes ao processo de aprendizagem, de socialização e de construção do conhecimento, no âmbito do diálogo entre diferentes visões de mundo.

Nesse sentido, Ferreira (2006) propõe uma nova forma de formação do profissional da educação voltada, ao mesmo tempo, para a transparência, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência e para a tomada de decisão voltada para o compromisso e responsabilidade com os princípios humanos e seu desenvolvimento na sala de aula, por meio do ensino dos conteúdos da vida baseados na estratégia do diálogo.

A gestão democrática é complexa, na medida em que se compõe de dimensões que são bastante heterogêneas *interna corporis* e entre si. Para pensá-la epistemologicamente, como instrumento de construção da autonomia, há de se partir da constatação de que seus pressupostos são multirreferenciados e que toda a abordagem da educação deve buscar a compreensão desta complexidade, sob pena de se incorrer em reducionismos indesejáveis ligados ao pensamento cartesiano. Dentro deste panorama, pensadores da educação como Cornelius Castoriadis, que trabalham com a figura da instituição, do instituinte e do instituído (além da do imaginário) na compreensão da educação, entendem que o papel fundamental desta é fazer a ligação entre a psicanálise e a política, entre o individual e coletivo entre a psiquê e a sociedade para construir o indivíduo reflexivo e, enfim, a sociedade reflexiva. Para ele (*apud* CÓRDOVA, 2004, p. 87):

Uma sociedade autônoma, com coletividade que se auto-institui e se auto-governa, pressupõe o desenvolvimento da capacidade de todos os seus membros participarem nas suas atividades reflexivas e deliberativas. A democracia, no sentido pleno, pode ser definida como o regime da reflexividade coletiva (todo o resto decorrendo dessa definição). E a democracia não pode existir sem indivíduos democráticos. E vice-versa (1990, p. 160)

A gestão democrática da educação passa pela superação da racionalidade instrumental e pressupõe, em última análise, uma racionalidade comunicativa, nos moldes apregoados por Jurgen Habermas e que será objeto de atenção mais detalhada no próximo capítulo. Antecipe-se, contudo, que a escola, dentro desta visão, pressupõe a emancipação do indivíduo em sua conformação social, e a racionalidade administrativa democrática é manifestação direta da autonomia da escola, em termos pedagógicos, administrativos e financeiros, sendo que seus consectários respaldam e fortalecem a própria escola como organização voltada para a formação e para o ensino (LIMA, 2003) e, em última análise, é fundamental para a garantia da liberdade individual da democracia e da participação dos sujeitos envolvidos no processo educativo (MEDEIROS, 2005).

3.3.3 – Implementação de políticas públicas de gestão democrática da educação e do ensino por meio do controle exercido pelo Ministério Público

A implementação de políticas públicas é uma preocupação da modernidade. Enxerga-se na política pública o veículo para a concretização dos direitos civis fundamentais, especialmente, aqueles classificados em doutrina como pertencendo a uma segunda geração de direitos. Em uma visão atualizada, sabe-se que ela diz respeito a direitos de terceira e até mesmo de quarta gerações (novos direitos).

Por isso, tanto para os estudiosos da Administração Pública (com estudos acerca da governança), quanto para aqueles que se dedicam ao estudo do Direito, a

concretização das promessas políticas e sua realização ótima são temas de indiscutível relevância.

Um dos primeiros trabalhos sobre a importância de entender a implementação de políticas públicas, na Administração Pública, foi o livro “Implementação” (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973). Nessa obra, os autores avaliaram os programas de desenvolvimento econômico de apoio às minorias étnicas levados a efeito pela Agência de Desenvolvimento Econômico (EDA – *Economic Development Administration*) em Washington e apontaram, pela primeira vez, para os problemas relativos à efetiva execução de políticas públicas. Registraram, também, a falta de atenção que a literatura acadêmica da época dispensava à questão.

O “alerta” surtiu efeito, e grande foi a produção intelectual sobre o tema que se seguiu, com inúmeros trabalhos e estudos publicados naquela mesma década (REIN e RABINOVITZ, 1977; BARDACH, 1977; BERMAN, 1978; ELMORE, 1979). Nas décadas seguintes, a literatura continuou abordando a temática (MAZMANIAN e SABATIER, 1980; EDWARDS III, 1983; NAJAM 1995, GRINDLE, 1998).

Os estudiosos trataram da implementação de políticas públicas sob as mais diversas óticas, sendo que a doutrina pode ser, didaticamente, dividida em três “gerações” (GOGGIN et al., 1990; NAJAM, 1995).

Puppim de Oliveira (2007) aponta que, para a primeira geração, a implementação de políticas públicas diz respeito à mudança de diretiva administrativa, por meio de lei em sentido “lato”, para a prática, tendo como elementos: (i) uma declaração governamental de suas preferências/opções, (ii) mediada por um número de atores sociais (iii) que criam um processo circular caracterizado por relações recíprocas de poder e negociação (REIN; RABINOVITZ, 1977). Trata-se, portanto, de abordagem analítica, focada na estrutura, agentes e métodos de implementação.

Por sua vez, a “segunda geração” trabalhou a temática com a construção de modelos para determinar variáveis relevantes e explicar as relações de causalidade no processo de implementação (MAZMANIAN; SABATIER, 1980; VAN PETER; VAN HORN, 1975). Esta escola sofreu severas críticas, especialmente, diante da impossibilidade de se criar uma modelagem a ser seguida universalmente pelos administradores públicos, sem levar em conta as especificidades de cada contexto fático-estrutural, geográfico e histórico. Por outro lado, foi profundamente útil na medida em que identificou as principais variáveis do processo de implementação de políticas públicas.

A “terceira geração” combinou trabalhos conceituais e empíricos, abandonando o escopo de criação de um “modelo universal”, propugnado pela escola anterior. Trabalhou a implementação de políticas públicas como um processo decisório, conferindo, assim, importância destacada ao planejamento (GOGGIN et al., 1990; NAJAM, 1995; GRINDLE, 1980).

Nesse sentido, alguns pesquisadores compreendem o fluxo do planejamento como estrutura que funciona de cima para baixo (*top-down*), outros de baixo para cima (*bottom-up*) (ELMORE, 1979; LIPSKY, 1978; KAUFMAN, 1973), a depender do envolvimento direto ou não da população na “construção” da política pública.

Em uma visão contemporânea, ambas as estruturas são consideradas importantes e plausíveis para o processo de gestão de políticas públicas, sendo, destarte, conciliáveis (HANF, 1982 *apud* PUPPIM DE OLIVEIRA, 2007). O primeiro, por decorrer, da própria organização do Estado-Administração. O segundo, por ser considerado mais eficiente, haja vista que os atores envolvidos sabem exatamente o que acontece, o que facilita o alcance de resultados eficazes (PALUMBO; HARDER, 1981), além de ser, patentemente, mais democrático.

O Direito também se preocupa com a questão da gestão de políticas públicas, no Estado Democrático e Constitucional de Direito, abordando a questão sob a perspectiva de Jürgen Habermas (1978), que trabalhou, dentre outras, com as noções de “governabilidade democrática”, “democracia procedimental” e “administração comunicativa”.

Habermas com o escopo de superar a razão instrumental e iluminista que, em sua percepção, encobria a dominação burguesa, propôs uma lógica de troca de ideias e informações entre os sujeitos históricos. Estabeleceu o diálogo como forma de produção de conhecimento e dentro desta perspectiva propôs duas abordagens teóricas: i) do Sistema, guiado pela lógica instrumental e que diz respeito à reprodução material e ii) do Mundo da Vida, uma rede de significados que compõem determinada visão de mundo. Por sua vez, os significados estão vinculados a fatos objetivos, normas sociais e aos conteúdos subjetivos (AZEVEDO, 2007).

Para o professor da Universidade *Johann Wolfgang von Goethe*, de Frankfurt, a ética é universalista, deontológica, formalista e cognitivista e os princípios éticos não devem ter conteúdo. As discussões, enquanto problematização do diálogo, e a participação nas decisões políticas possibilitariam a avaliação dos conteúdos normativos naturalmente demandados pelo mundo da vida. Tal discurso é integrativo e propicia a democracia e a cidadania como meios para resolução dos conflitos de forma consentida pela coletividade, ou seja, por meio da participação do destinatário do comando normativo no seu processo de elaboração. Daí porque a linguagem é a base filosófica da leitura habermasiana do mundo e que esta é justificada em quatro níveis de validade que diriam respeito à essência da comunicação e são apreendidas por meio da obtenção de respostas para os seguintes questionamentos: o que é dito é compreensível?; O conteúdo do que é dito é verdadeiro?; O emissor se justifica por certas normas que são

invocadas no uso do idioma, e o emissor é sincero no que diz?

Para Habermas, Direito é tanto facticidade, quando se realizam os desígnios de um legislador político e é cumprido e executado socialmente sob a ameaça de sanções fundadas no monopólio estatal da força, quanto validade, quando suas normas se fundam em argumentos racionais ou aceitáveis por seus destinatários. Da tensão entre autolegislação e coerção (elemento sancionatório, que torna obrigatório o ordenamento jurídico) é que prospera a necessidade de garantir a autonomia política dos cidadãos associados e, enfim, a razão comunicativa (AZEVEDO, 2007).

Enquanto médium de integração social, na medida da comunicação, da validade discursiva e da aceitação pelo corpo social, a teoria do agir comunicativo consegue emprestar ao ordenamento jurídico um sentido de emanção da vontade democrática dos cidadãos institucionalizados juridicamente e que, por meio da orientação da ação por procedimentos discursivos, guiados pela razão do melhor argumento, constroem a norma. Em última análise, o princípio habermasiano do discurso converte-se em princípio da democracia, por intermédio de uma concepção discursiva e procedimental que pode construir uma presunção de legitimidade e racionalidade do sistema normativo. Para Habermas (2007, p. 21-22), os pressupostos pragmáticos da discussão ocorreriam sob duas condições simultâneas que foram por ele identificadas quando de sua resposta ao professor Alain Renaut, em debate levado a efeito em 2001, na Universidade de Paris-Sorbonne (Paris IV). As enumerou da seguinte forma:

- a primeira : que cada participante individual seja livre, no sentido de ser dotado de autoridade epistêmica da primeira pessoa, para dizer “sim” ou “não” – concordo plenamente com o professor Renaut, mas é preciso atender ainda à segunda condição;

- a segunda: que essa autoridade epistêmica seja exercida de acordo com a busca de um acordo racional; que, portanto, só sejam escolhidas soluções que sejam racionalmente aceitáveis para todos os envolvidos e todos os que por ela forem afetados

A administração comunicativa de Habermas passa necessariamente pela

construção de três conceitos básicos: i) de esfera pública (distinta da esfera governamental) e onde haveria um espaço para o debate público, ii) da necessidade de reconciliação entre a hermenêutica e o positivismo, com repercussões nas discussões acerca da lógica do poder-dominação e iii) teoria da ação comunicativa (AZEVEDO, 2007).

Na esfera pública, a democracia é procedimental, considerada aquela que envolve a todos na outorga de responsabilidades indissociáveis do processo de construção de seus cotidianos. A Administração Pública compreendida como processo democrático, sem ignorar a concorrência entre interesses públicos e privados concorrentes e como comunidade ética institucionalizada no Estado, implica que nas regras do processo político sejam viabilizadas a transparência e a honestidade e justificadas, sempre sob a ótica dos direitos humanos e fundamentais, partindo do texto constitucional como pauta organizacional da civilidade (LEAL, 2003).

A teoria discursiva de Habermas privilegia, no plano do agir comunicativo, a moderna definição de pluralismo do Estado que, por sua vez, engloba a multiplicidade de facetas da sociedade, rechaça o autoritarismo e valoriza as forças sociais dos grupos coletivos que detêm capacidade de transformação qualitativa das relações humanas (CANOTILHO, 1997).

Afinal, o fortalecimento da democracia depende de um relacionamento equilibrado entre o Poder Público e a sociedade, de tal modo que o Estado não seja fortalecido em si e por si mesmo, isto é em função dos fins que lhe são próprios, mas sim em razão das finalidades dos indivíduos, dos grupos naturais e da coletividade em seu conjunto (REALE, 1987). Necessário se faz superar o conceito de Estado como *parte principis*, privilegiando a concepção estatal *ex parte populi* (BOBBIO, 2005).

E, nesse sentido, cabe ao Ministério Público, enquanto interlocutor dos anseios

sociais perante o Poder Público, atuar na seara da implementação das políticas públicas em verdadeira coordenação com o controle que emana da própria sociedade. O MP tem, assim, o papel de defesa dos interesses transindividuais e do seu membro se espera “a sensibilidade, a coragem e a criatividade para a efetiva promoção desses interesses, acolhendo, outrossim, a colaboração e os subsídios que os grupos sociais interessados nessa mesma tutela podem trazer a juízo” (MANCUSO, 1997, p. 33).

Outra discussão acadêmica internacional de relevo diz respeito à abordagem da implementação de políticas públicas em países em desenvolvimento. Tanto a Administração quanto o Direito tratam do assunto.

Na seara administrativa, alguns autores não fazem diferenciação, ao conceber seus modelos e estudos entre países “desenvolvidos” e “em vias de desenvolvimento” (VAN METER; VAN HORN, 1975). Contudo, boa parte da literatura brasileira e alienígena faz tal distinção (OLIVEIRA, 2002; MIGDAI, 1998; CAMPOS, 1990; MANOR, 1999) (*Apud* PUPPIM DE OLIVEIRA, 2007). Para os teóricos, a implementação de políticas públicas em países em desenvolvimento diverge daquela praticada em nações desenvolvidas em três aspectos: (i) baseia-se em estudos de caso e utiliza menos os modelos devido a grandes variações internas de contexto social, cultural e político; (ii) enfatiza influências de cima-para-baixo (*top down*) no processo de planejamento, e (iii) esbarra em maiores dificuldades políticas, técnicas, financeiras e culturais (NAJAM, 1995).

Outros pontos merecem, neste diapasão, destaque e dizem respeito: (i) à dificuldade de articulação entre sociedade e Estado, em grande parte pela falta de organização desta primeira e das dificuldades na obtenção de um *feedback* do Estado; (ii) à diminuída capacidade financeira de alguns países do chamado “Terceiro Mundo”, (iii) à falta de capacitação humana, competência técnica e motivação dos gestores

envolvidos no processo político e (iv) à visão simplista do processo de planejamento (LAFER, 1970; MATUS, 1993).

Analisando a estabilidade das políticas públicas na América Latina, uma das suas características-chave ao lado da adaptabilidade, coerência e coordenação, qualidade da implementação e da aplicação efetiva, consideração do interesse público e eficiência, um estudo desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), *David Rockefeller Center for Latin American Studies* e pela Universidade de Harvard, de 2006, aponta para a fragilidade destes Estados em manter a maioria delas ao longo do tempo, atribuindo às mudanças políticas ligadas à esfera governamental, por meio da alternância ou não no poder, e quase sempre da falta de compromisso com a esfera dos interesses públicos e, desse modo, para a ausência de ingrediente que propicie o almejado desenvolvimento econômico. Assim registra o relatório (p. 131):

Em outros países, as políticas são com frequência revertidas, muitas vezes a cada pequena mudança nos ventos políticos (seja mudança na administração, ou mesmo mudança de algum membro importante do governo ou burocrata sênior). Ter políticas estáveis não significa que as políticas não possam sofrer alterações, mas que as alterações tendem a responder a mudanças nas condições econômicas ou ao fracasso de políticas anteriores, não a mudanças políticas. Em países com políticas públicas estáveis, as mudanças tendem a ser gradativas, a aproveitar as realizações de administrações anteriores e a ser alcançada através de consenso. Em contraste, ambientes de políticas públicas voláteis são caracterizados por grandes guinadas e por falta de consulta aos diferentes grupos da sociedade.

A implementação de políticas públicas, contextualizada em países em vias de desenvolvimento, também desperta discussões jurídicas de relevo.

Em tema de concretização dos direitos sociais fundamentais, um dos principais debates diz respeito à sujeição destes à chamada “cláusula da reserva do possível”. Segundo esta teoria, de origem alemã, a ação do administrador público fica submetida à disponibilidade financeira para atender às “liberdades positivas” dos cidadãos, entendidas como aquelas que criam obrigações (prestações positivas) para o Estado.

Tal limitação, contudo, não é, plenamente, aceita em sede doutrinária. Primeiramente, porque a reserva do possível foi cunhada com enfoque na realidade germânica e não pode ser, simplesmente, transplantada para países como o Brasil (FERNANDES, 2006). Em segundo lugar, porque ela não é compatível com a realidade dos países em desenvolvimento, onde não há garantia de um mínimo social (KRELL, 2002). No Brasil, como cediço, existe um tremendo “déficit social” e, segundo esta visão, tal fato não pode ser ignorado pelo Direito.

Há, contudo, estudiosos dedicados ao direito internacional e aos direitos humanos que admitem a limitação da “reserva do possível” no Brasil. Enfocam a problemática sob o manto de duas teorias: (i) da indivisibilidade dos direitos humanos e (ii) da proibição do retrocesso social.

Por indivisibilidade dos direitos humanos entende-se que os direitos civis e políticos só se realizam, de forma plena, com o gozo dos direitos sociais. Segundo os estudiosos não é possível assegurar uns sem a implementação dos outros, em uma ideia de mútua interdependência. Nesse sentido, aduz Trindade (1997, p. 31):

Com efeito, a denegação ou violação dos direitos econômicos, sociais e culturais, materializados, e. g., na pobreza extrema, afeta os seres humanos em todas as esferas de suas vidas (inclusive a civil e política), revelando assim de modo marcante a interrelação ou indivisibilidade de seus direitos. A pobreza extrema constitui, em última análise, a negação de todos os direitos humanos. Como falar de direito de livre expressão sem o direito à educação? Como conceber o direito de ir e vir (liberdade de movimento) sem o direito à moradia? Como contemplar o direito de participação na vida pública sem o direito à alimentação? Como referir-se ao direito à assistência judiciária sem ao mesmo tempo ter presente o direito à saúde? E os exemplos se multiplicam. Em definitivo, todos experimentamos a indivisibilidade dos direitos humanos no cotidiano de nossas vidas: é esta uma realidade inescapável. Já não há lugar para as compartimentalizações, impõe-se uma visão integrada de todos os direitos humanos.

Por sua vez, pela teoria da proibição do retrocesso social, define-se a ideia de que os direitos sociais, mesmo diante da sujeição à reserva do possível, uma vez implementados acabariam por impor uma vinculação ao administrador no sentido de se

manter a prestação estatal. Uma vez implementada, vinculado estaria o administrador à continuação da prestação estatal.

Canotilho (*apud* PIRES, 2009, p. 310) traz uma abordagem diferenciada da questão e define aquilo que chama de direitos derivados a prestações como a garantia do grau de concretização já obtido. Em outras palavras, cuida do dever estatal de não eliminar, sem compensação ao menos equivalente, o núcleo essencial de um direito à prestação que já foi implementado. Aponta, de certa forma, para a possibilidade de violação, mesmo que compensada, de uma política pública implementada.

A prática jurídica das ações civis públicas (ou ações coletivas como preferem alguns) que envolvem a discussão de gastos de recursos orçamentários para a implementação de políticas públicas, nos moldes expostos nesta dissertação, precisa ser revista de forma urgente, e o próprio Poder Judiciário, mesmo que timidamente, tem assinalado para a possibilidade de assegurar direitos fundamentais que acarretem gastos orçamentários pela determinação liminar (ou de provimento final) de inclusão de dotação orçamentária no projeto de lei orçamentária do exercício seguinte ao da propositura da ação (ou do exercício seguinte ao da sentença transitada em julgada ou pendente de recurso sem efeito suspensivo).

Outrossim, decisões recentes (2009 e 2010) do Superior Tribunal de Justiça⁶⁴ têm explicitado que o Poder Público deve demonstrar processualmente a falta de

⁶⁴ **RECURSO ESPECIAL Nº 1.185.474 - SC (2010/0048628-4)**

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS

RECORRENTE : MUNICÍPIO DE CRICIÚMA

PROCURADOR : PATRICIA TATIANA SCHIMIDT E OUTRO(S)

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

EMENTA

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL –

ACESSO À CRECHE AOS MENORES DE ZERO A SEIS ANOS

– DIREITO SUBJETIVO – RESERVA DO POSSÍVEL –

TEORIZAÇÃO E CABIMENTO – IMPOSSIBILIDADE DE

ARGUIÇÃO COMO TESE ABSTRATA DE DEFESA –

ESCASSEZ DE RECURSOS COMO O RESULTADO DE UMA

DECISÃO POLÍTICA – PRIORIDADE DOS DIREITOS

FUNDAMENTAIS – CONTEÚDO DO MÍNIMO EXISTENCIAL

– ESSENCIALIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO – PRECEDENTES DO E. STF E STJ

recursos, não se admitindo a utilização da tese genérica da ausência destes de molde a frustrar mandamentos constitucionais fundamentais como aqueles relativos à educação.

Outrossim nessas decisões pioneiras o Poder Judiciário tem entendido que a teoria da reserva do possível, cunhada pelos alemães, é no sentido de que o indivíduo só pode requerer do Estado uma prestação que se dê nos limites do razoável, ou seja, que o cidadão, de maneira racional, só pode esperar a fruição de direitos dentro de uma ótica de razoabilidade, que deve ser delimitada dentro da realidade social de cada país.

O Brasil, país considerado periférico e que ainda não implementou o mínimo de prestações materiais capazes de assegurar uma existência digna à sua população, não pode negar o atendimento dos serviços sociais definidos constitucionalmente por considerar tais pleitos destituídos de razão ou lógica. No Brasil vigora mais explicitamente o princípio do mínimo existencial que permite discutir a implementação de políticas públicas para o atingimento deste⁶⁵.

A busca pela via judicial da implementação de políticas públicas educacionais no Brasil tem, contudo, se mostrado sobremodo difícil. Como bem aponta Boaventura (1994) no sistema jurídico brasileiro, em contraposição ao anglosaxão, o desempenho do Judiciário é reduzido na proteção aos direitos educacionais. O Executivo, em compensação, tem maior atuação tanto pelos organismos de linha como pelos normativos, sendo que esta última constatação remete, em grande parte, à hipertrofia da atividade legislativa exercitada pelo Executivo, por meio de Medidas Provisórias. Para o autor, a explicação para este fenômeno pode estar no contraste entre a literatura jurídica brasileira e a contribuição estadunidense que, no seu entender, edita decisões (judiciais) que são fontes primárias e, portanto, normas, enquanto no sistema brasileiro, ligado ao *civil law*, os juízes aplicam e interpretam as leis, sem, contudo, editar normas.

⁶⁵ Confira-se no Superior Tribunal de Justiça (STJ) o Recurso Especial n. 1.041.197-MS (2008/0059830-7, cujo relator é o eminente Ministro Humberto Martins).

Assim, o Ministério Público, enquanto órgão com o poder-dever de implementar políticas públicas tem enormes desafios a enfrentar. As dificuldades são muitas e serão objeto de observação mais atenta diante da realidade do órgão ministerial do Distrito Federal em pesquisa de campo levada a efeito no próximo capítulo.

4 – PESQUISA DE CAMPO

Para que os objetivos propostos sejam alcançados, além da pesquisa teórica de interface Administração-Direito, inserida no contexto da revisão bibliográfica, também se desenvolve pesquisa empírica, utilizando-se o método qualitativo. As análises seguem o método epistemológico e buscarão compreender a essência do fenômeno estudado diante da observação dos elementos e das relações entre eles.

A organização pesquisada é o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, que é um dos quatro ramos do Ministério Público da União (MPU), ao lado do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Militar. Ela é composta por procuradores de justiça (que atuam em segunda instância, segundo grau de jurisdição) e por promotores de justiça, estes com atuação em primeira instância (ou primeiro grau de jurisdição) e extrajudicial.

O Ministério Público do Distrito Federal tem por chefe o procurador-geral de justiça, nomeado pelo presidente da República dentre integrantes da carreira, indicados em lista tríplice, mediante eleição para mandato de dois anos, permitida uma recondução por igual período, na forma da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 (art. 156).

Todo os membros ministeriais, quando do exercício de suas funções, apresentam (teoria da apresentação) a instituição, ou seja, fazem presente a instituição e não apenas a representam (teoria da representação)⁶⁶.

Os presentantes ministeriais exercem inúmeras atribuições, sendo que a mais conhecida é aquela de natureza criminal, tanto de persecução penal quanto de execução

⁶⁶ Na literatura e na prática judiciária estabeleceu-se como usual a utilização do termo “representante ministerial”. Na presente dissertação, mesmo que se adote a teoria da apresentação com a, destarte, utilização preferencial da expressão “presentante ministerial”, a fim de facilitar a compreensão do texto e garantir sua fluidez, evitando-se a repetição, utilizar-se-á, outrossim, o termo “representante ministerial”.

da pena (promoção privativa da ação penal pública, fiscalização da lei - *custos legis* -, investigação criminal direta pelo membro do MP, requisição de diligências investigatórias e instauração de inquérito policial, controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar, fiscalização dos estabelecimentos penitenciários da capital federal, etc.).

Entrementes, há outras relevantes funções desempenhadas como, por exemplo, aquelas relativas à: (i) infância e juventude (exercício da defesa e tutela dos direitos da criança e do adolescente, promoção dos procedimentos relativos aos atos infracionais etc), (ii) matéria cível (promoção do inquérito civil e ação civil pública para a proteção dos direitos constitucionais, do patrimônio público e social, do meio ambiente, da saúde, da educação, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico - bem como de outros interesses individuais indisponíveis e homogêneos, sociais, difusos e coletivos - exercer o fiel cumprimento da lei em ações reativas a testamentos, heranças jacentes, processos falimentares, registros públicos, e em todas as causas que envolvam o interesse público), (iii) matéria eleitoral (fiscalização da propaganda eleitoral e coibição do abuso do poder econômico etc.), além de outras.

A fim de tornar mais didática a questão das atribuições ministeriais, explicitamos que o Ministério Público, como órgão agente, atua em duas frentes principais: (i) criminal, e (ii) das políticas públicas. Esta última vertente está ligada à realização de direitos de segunda, terceira e quarta gerações e, por isso mesmo, dizem respeito à busca pelo órgão ministerial, na esfera judicial e extrajudicial, da concretização, como já apontado na revisão da literatura, da gestão democrática da educação. Esta, além de estar prevista na Carta Maior e na legislação em vigor, diz respeito ao direito à educação e à própria defesa do regime democrático, e por isso mesmo deve ser objeto de atuação pelo MPDFT, com o escopo de realizá-la nas

hipóteses de ausência ou ineficiência estatal.

Nesta pesquisa, realizaram-se entrevistas em profundidade com as três promotoras responsáveis pela defesa da educação no Distrito Federal (Dra[s] Ana Luisa Rivera, Jaqueline Ferreira Gontijo e Márcia Rocha), buscando compreender a realidade das duas Promotorias de Defesa da Educação (PROEDUCs), tanto quanto à sua estrutura e funcionamento quanto aos dilemas por elas enfrentados na atuação diária, judicial e extrajudicial, com especial atenção, no que pertine ao atingimento de objetivos relativos à implementação de políticas públicas de gestão democrática da educação naquela unidade federada.

Elaborou-se um “roteiro de entrevista” (ANEXO II), que foi encaminhado para cada uma das presentantes ministeriais, via eletrônica, com uma semana de antecedência, e designaram-se datas individualizadas para as entrevistas, oportunidades em que este pesquisador se deslocou para a PROEDUC (em duas datas distintas) e ao Edifício Sede do MPDFT (em outro momento) para a oitiva das promotoras de justiça que zelam pela educação no DF.

A validação ética (HAIR JR; WOLFINBARGER; ORTINAU; BUSH, 2010) das análises qualitativas realizadas neste relatório foi obtida por meio da submissão deste relatório (pela via eletrônica) às três promotoras entrevistadas que anuíram (também, pela via eletrônica) com os termos do que aqui restou consignado.

Além da entrevista em profundidade, a análise de documentos processuais (ações civis públicas, mandados de segurança, medidas cautelares etc.) e de natureza administrativa (recomendações, ofícios etc.) serviu como meio de correlacionar os dados obtidos nas entrevistas com a prática destas promotorias com vistas à melhor compreensão da realidade vivenciada pelos órgãos ministeriais responsáveis pela defesa da educação no Distrito Federal.

As análises seguirão o método epistemológico, dialético e buscarão compreender a essência do fenômeno estudado diante da observação dos elementos e das relações entre eles.

A Promotoria de Justiça de Defesa da Educação foi criada no MPDFT pela Portaria nº 56/2000 (ANEXO III) do procurador-geral de justiça tendo em vista: (i) o grande número de demandas na área educativa que assolavam à época as Promotorias de Justiça de Defesa da Infância e Juventude, (ii) a necessidade de se garantir uma maior especialização no trato ministerial acerca do tema educação e (iii) por ser, como bem apontou Dra. Márcia Rocha, uma “área de grandes fragilidades” na seara das políticas públicas. Ela funcionou em caráter experimental até fevereiro de 2008, quando, finalmente, foi integrada à estrutura do MPDFT.

Dra. Rivera, quando de sua entrevista, registrou que embora o direito à educação não seja um direito específico de crianças e adolescentes, por também poder abarcar adultos (exemplo do EJA – Educação de Jovens e Adultos), em relação àqueles é considerado um direito indisponível, o que lhe confere um *status* diferenciado e merecedor, nos termos da Constituição Federal, de uma defesa específica por parte do MP, já que se configura como obrigação do Estado e da família proporcioná-lo. Por isso mesmo, a maior parte da atuação da PROEDUC diz respeito às crianças e adolescentes.

A atuação da PROEDUC pode ocorrer tanto de ofício, como por provocação da sociedade. Desse modo, qualquer pessoa pode encaminhar reclamações por escrito ou comparecer à Promotoria para relatar um fato relacionado à educação escolar ou mesmo para fazer uma “denúncia”.

Dra. Rivera assinalou que o termo “defesa do direito à educação” é muito amplo e abrange temas coletivos e individuais, sendo que em algumas hipóteses um mesmo direito pode possuir as duas naturezas. Nesse sentido, é considerado direito difuso a

existência de uma política pública adequada de oferta de vagas em escolas, mas também é direito individual de cada aluno ser matriculado em escola pública ou particular.

Por isso, a PROEDUC atua tanto em casos individuais como em casos coletivos ou concernentes a direitos difusos⁶⁷. Rivera aponta que

um aluno fora da escola ou com problemas na escola (discriminação, falta de professor etc.) é uma violação ao seu direito à educação e demanda esforços da Promotoria para detectar o problema e buscar soluções, seja com reuniões com os genitores, professores ou outras medidas administrativas ou judiciais.

Todas as promotoras entrevistadas entendem que a prioridade da PROEDUC diz respeito às políticas públicas educacionais, em especial, no plano da implementação (sem, contudo, negarem a relevância da atuação ministerial também na formulação e avaliação destas políticas) e que existem sérias dificuldades em se concretizar esta meta. Note-se que, para Dra. Gontijo, o termo formulação não significa que o MP invente a política, mas que este possa participar de forma dialógica do processo político de formulação da legislação, buscando sua adequação ao espírito da Carta Política

No que pertine às políticas públicas educacionais voltadas para o alunato composto por pessoas portadoras de necessidades especiais, Dra. Rocha ressaltou importante atuação da Promotoria, seja no combate à discriminação, seja na implementação de um atendimento especializado para essa coletividade com o escopo de garantir : (i) a acessibilidade desses alunos à escola, com garantia do seus direitos de ir e vir (transporte escolar adaptado e com monitores de veículos com preparo para lidar com as limitações dos alunos portadores de deficiência, rampas de acesso às escolas etc.) e (ii) integração social por meio de um processo pedagógico adequado às limitações específicas do aluno portador de necessidades especiais.

Dra. Rocha revelou especial preocupação com esse tema, no sentido de que

⁶⁷ Note-se que, como bem, registrou Dra. Rivera, a PROEDUC não possui atribuição criminal.

sejam evitados os “desperdícios de talentos” e seja garantido o direito educacional de forma inclusiva e com o necessário respeito às diferenças intrínsecas deste alunato especial, tendo como exemplo prático as demandas relativas à adaptação curricular para alunos autistas e disléxicos. Mesmo sendo um direito desta coletividade (direito coletivo, portanto), normalmente os casos apresentados na Promotoria são individualizados, e as dificuldades são tão complexas que passam até mesmo por aquelas relacionadas à própria área de saúde em fornecer um “diagnóstico fechado” sobre a moléstia (caso de algumas deficiências mentais e da “síndrome de asperger”, por exemplo) de que o determinado aluno padece, o que dificulta ou inviabiliza, ao final a sua inserção escolar.

Note-se que, segundo Dra. Rocha, em alguns casos, mesmo com o laudo da área da saúde, a Secretaria de Educação não providencia o atendimento especializado⁶⁸. Nesse sentido, a promotora entende como “crítico” o incremento dos recursos humanos da PROEDUC no sentido de que seja montada uma equipe psicopedagógica de suporte à atuação ministerial, com o escopo de fornecer uma assessoria especializada para melhor embasamento e funcionalização nas áreas de demanda ligadas às necessidades especiais do alunato.

A “educação inclusiva” segundo síntese histórica apresentada pela Dra. Rivera, passou por quatro etapas evolutivas: (i) em um primeiro momento, a exclusão do “diferente” era a regra (educação que excluía o deficiente mental, o negro, o portador de transtorno psíquico etc.) (ii) em um segundo momento a educação se baseava na separação (separação entre “normais” e “diferentes”), (iii) etapa histórica da integração, em que a “minoridade” se adapta ao contexto determinado pela maioria, que, por esse motivo, não pode ser considerada inclusiva e, finalmente, (iii) a educação se torna, pelo

⁶⁸ Segundo a promotora, o mesmo ocorre, em algumas hipóteses, na rede de ensino privada.

menos teoricamente, inclusiva, ou seja, a escola deve se adequar às necessidades de cada aluno, promovendo, assim, a verdadeira inclusão. Nesse panorama, a “luta” da PROEDUC seria pela promoção desta última vertente da educação inclusiva.

Outra vertente relevante do trabalho da PROEDUC está na conscientização, concretização e formulação de políticas públicas educacionais, participando de reuniões com a sociedade e com o Poder Público. Trata-se de atuação, tipicamente, extrajudicial e que, muitas vezes, podem ser negligenciadas das estatísticas oficiais, mas que, inegavelmente, tem impacto positivo sobre a atuação estatal, mesmo que de natureza preventiva e de fiscalização do integral cumprimento das normas constitucionais e legais.

A atuação extrajudicial, segundo as três presentantes ministeriais, é de suma importância, sendo que além das audiências judiciais, dos inquéritos civis instaurados e das ações civis públicas propostas, a PROEDUC participa de audiências públicas, de inúmeras reuniões com integrantes da Secretaria de Educação, Conselhos Tutelares, diretores de escola e comunidades escolares para tratar, no plano das políticas públicas, de questões relacionadas a um ou a um conjunto de alunos.

Além disso, a PROEDUC também expediu recomendações. Citem-se como exemplo de recomendações para cumprimento das políticas relativas às necessidades das coletividades de alunos com necessidades especiais de ensino como, por exemplo: (i) Recomendação nº 04/2010 - PROEDUC, de 14 de maio de 2010 (ANEXO IV), que cuida da universalização da alfabetização em braile – em todas as escolas das diretorias regionais de ensino do DF – e da capacitação de educadores para realizar este tipo de alfabetização, (ii) Recomendação nº 02/2010 - PROEDUC (ANEXO V), dirigida à senhora secretária de estado da educação do DF, no sentido de fiscalizar e aplicar as sanções cabíveis nos casos de descumprimento ao atendimento dos alunos com

necessidades educacionais especiais em face da política nacional de inclusão educacional, e (iii) Recomendação nº 06/2010 – PROEDUC (ANEXO VI), dirigida ao senhor secretário de estado de educação do DF para que adote as providências cabíveis para efetivação do atendimento educacional diferenciado aos alunos com necessidades educacionais especiais, ainda que a família não tenha apresentado laudo médico. Outra recomendação que trará impacto, no nosso entender na questão das pessoas portadoras de necessidades em geral está na atuação da PROEDUC para a coibição do *bullying* escolar (Recomendação nº 05/2009 – PROEDUC) (ANEXO VII).

Também se configuram como medida extrajudicial adotada pelo MP, passível de posterior execução judicial, os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) firmados com a Secretaria de Educação, como, por exemplo, aquele firmado com vistas às políticas de segurança escolar por meio da reconstrução de escolas com transferência de alunos para escola provisória, tudo conforme Termo de Ajustamento de Conduta nº 01/2008 (ANEXO VIII).

É preciso, contudo, que se tenha uma verdadeira dimensão do trabalho ministerial desenvolvido na seara extrajudicial e, como aponta a Dra. Jaqueline Ferreira Gontijo, um dos primeiros “entraves” à atuação da PROEDUC está na percepção que muitas vezes a comunidade possui de que o Ministério Público é órgão do Executivo e por isso estaria obrigado à implementação direta das políticas públicas educacionais. Dra. Gontijo aponta inúmeras hipóteses práticas em que a confusão se instala e que as atribuições ministeriais, muitas vezes, não são devidamente compreendidas e dimensionadas, havendo mesmo aqueles que acreditam possuir o órgão ministerial capacidade decisória de questões da alçada do próprio Executivo, este sim incumbido de executar as políticas públicas por meio de sua Secretaria de Educação. Em outras oportunidades, segundo Dra. Gontijo, confunde-se o MP como um “assessor jurídico”

do Executivo, fato que, aliás, é vedado pela Lei Maior, como já apontamos quando da revisão da literatura.

O posicionamento constitucional do MP, como restou patente do conteúdo das entrevistas, é a de órgão de controle da Administração Pública em atuação preventiva ou repressiva de condutas desviantes. Nesse sentido, a atuação ministerial é muitas vezes antagônica às práticas da Administração Pública, por exemplo: (i) quando esta pratica terceirizações de serviços públicos essenciais (ANEXO IX), (ii) realiza a contratação de professores temporários sem a realização de concurso público em patente violação às regras constitucionais e legais (ANEXO X), (iii) deixa de fornecer merenda escolar (ANEXO XI), (iv) não adota as medidas relativas à segurança do alunato como a reforma dos estabelecimentos de ensino em situação estrutural precária (ANEXO XII).

As tentativas de soluções extrajudiciais são a regra nas PROEDUCs que mantêm, neste sentido, uma postura dialógica e de orientação (audiências realizadas na Promotoria, recomendações, TACs). Contudo, quando frustrada a solução dos problemas pelos meios extrajudiciais, as ações judiciais são o caminho natural para a solução das questões e aí envolvem a propositura de ações civis públicas, ações de improbidade (que são, no nosso entender, ações civis públicas de improbidade)⁶⁹(ANEXO XIII), ações penais, ações declaratórias de inconstitucionalidade etc. Afinal, diante da recalcitrância do Poder Executivo em cumprir o seu papel de realização dos direitos sociais, explicitado pela não adoção das medidas recomendadas pelo MP, o caminho natural é a propositura das ações judiciais próprias.

Neste ponto, as promotoras entrevistadas percebem que o acolhimento das pretensões coletivas postas em juízo pelo Ministério Público não têm sido adequadas, já

⁶⁹ AS PROEDUCs, segundo entendimento das promotoras entrevistadas, não possuem atribuição para a propositura de ações civis públicas de improbidade, sendo atribuição das PRODEPs - Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social. Entretanto, não fica afastada a possibilidade das PROEDUCs proporem ações de improbidade em atuação conjunta com as PRODEPs.

que o Poder Judiciário mantém uma postura conservadora neste campo e as denega, fulcrados, basicamente, em três argumentos de natureza jurídica: (i) a utilização da cláusula da separação de poderes para inviabilizar o ativismo judicial, mesmo nas hipóteses em que o Poder Executivo se mostra omissos diante das determinações constitucionais e legais, inclusive, com a negativa de se determinar a inclusão de dotação orçamentária em projeto de lei específico (projeto de lei orçamentária anual), para a consecução dos bens educacionais; (ii) o entrave doutrinário criado pelos níveis de eficácia das normas constitucionais, em especial, da categoria das denominadas normas constitucionais de eficácia limitada que para possuírem eficácia plena e aplicabilidade imediata necessitariam de uma atividade integrativa legislativa que, em inúmeros casos, não ocorre constituindo o legislador em verdadeira mora e débito público e (iii) as limitações impostas pela chamada “cláusula da reserva do possível” que, infelizmente, é utilizada para afastar os governos do cumprimento de seus deveres constitucionais em relação aos direitos sociais e, em especial, àqueles relativos à educação.

Especificamente no que tange ao tema da cláusula da reserva do possível, Dra. Gontijo ressaltou que, no seu entender, ela seria inaplicável quando concorressem três situações fáticas: i) restasse configurada a omissão-inércia estatal, ii) existência de norma constitucional que defina a política pública e iii) uma situação notória. Nessas hipóteses estariam autorizadas não só provimentos definitivos, mas toda uma tutela provisória para a garantia dos direitos sociais.

Quando o tema é a gestão democrática da educação, pensam, de forma uníssona, as representantes ministeriais entrevistadas que ela é de salutar importância para uma adequada administração da educação e que o instituto está plenamente inserido no contexto principiológico enfeixado na Carta Magna de promover a democracia dentro

das escolas, por meio da redução da dependência vertical, maior integração horizontal, diminuição das relações manipulativas e da consequente diminuição da evasão escolar e repetência.

Contudo, as promotoras entendem que a gestão democrática da educação não está plenamente efetivada no DF. Dra. Gontijo fala mesmo em uma “questão cultural” que cria empecilhos para a efetivação da gestão social neste campo. Para ela não existe, no Brasil, uma cultura de deliberação comunitária e de participação do alunato no processo pedagógico e que a gestão democrática só pode ser exercitada por uma equipe proativa e que acolha a família como uma prática educacional.

A democracia na rede de ensino pública do Distrito Federal está, no entender de Dra. Rocha resolvida do ponto de vista legal, com a edição da Lei 4.036/2007 (ANEXO *XIV*), que dispõe sobre a gestão compartilhada nas instituições educacionais da rede pública e prevê que “os cargos em comissão de diretor e vice-diretor da instituição educacional serão providos por ato do governador, após escolha feita pela comunidade escolar (art. 4º), bem como, que o processo seletivo para indicação de candidatos terá três etapas: i) avaliação do processo do conhecimento de gestão escolar e análise de títulos; ii) elaboração e apresentação do plano de trabalho, e iii) escolha pela comunidade escolar (art. 7º)”. Por sua vez, o Decreto n. 29.207/2008 regulamenta os conselhos escolares, sua composição, eleição e atribuições. Nesse ponto, fica patente que a problemática da gestão democrática da educação no DF não é de natureza legislativa, haja vista que o tema já se encontra devidamente regulamentado. A problemática está na própria prática educativa e nas questões relativas à gestão e implementação destes conselhos de escola.

Foi perceptível, contudo, que a realidade dos conselhos escolares (ou conselhos de escola) no DF ainda careciam de devida atenção por parte dos poderes públicos, de

molde a promover uma gestão dialógica e com fluxo decisório não apenas no nível de cima para baixo (*top-down*), mas também de baixo para cima (*bottom up*).

Mesmo que garantida em lei, a escolha democrática dos diretores de escola (em algumas hipóteses desrespeitadas, como no caso da escola de música de Brasília (CEP-EMB) - ANEXO XV), há que se dotar todo o sistema de participação política da população (pais e alunos) no debate acerca do próprio modelo e processo pedagógico e controle social sobre a gestão da escola. Nesse diapasão, Dra. Gontijo afirmou que, na prática, os conselhos escolares não foram implementados, salvo em alguns casos específicos em que a comunidade se envolveu ou o diretor da escola possui um perfil de liderança mais democrática, contando, neste último ponto, com a anuência de pensamento da Dra. Rocha que acredita que se o gestor escolar é engajado ele promove o processo democrático de forma ampla no ambiente educacional. Dra. Gontijo, também, registrou a precariedade no funcionamento dos conselhos tutelares, que padecem da ausência de estrutura organizacional suficiente para a consecução de seus objetivos legais e o cumprimento adequado de sua missão.

Também há que se observar, no processo de formação dos conselhos de escola, a lisura e transparência de seus procedimentos, sendo certo que a PROEDUC já atuou em hipótese onde tal processo eleitoral não obedeceu às determinações constitucionais e legais e inviabilizou o direito de impugnação e a manifestação de candidatos que tiveram seus pedidos de registro de candidaturas para composição do conselho escolar indeferidos. Promoveu o MPDFT, na hipótese, “ação de nulidade de ato” (ANEXO XVI).

O STF julgou ações de inconstitucionalidade em face de leis estaduais que previam eleição direta para diretores de escola, entendendo que a gestão democrática não abrangeria a realização de eleições para os cargos de direção de escolas públicas e

que a escolha caberia, livremente, ao Poder Executivo. Rivera apontou que, para o STF, a gestão democrática não se confunde com a modalidade de investidura, e o caráter democrático se satisfaz pela observância dos critérios da democracia representativa, ou seja, pela ação do governador, este sim eleito por sufrágio universal. Neste sentido, a gestão democrática seria uma diretriz que não pode comportar exceção ao princípio da livre seleção dos cargos em comissão e a regra fundamental do regime presidencialista.

Rivera também contribuiu com dados fornecidos pela Secretaria de Educação: no ano de 2008 funcionavam mais de 600 conselhos escolares, entretanto, a Promotoria não tem recebido “demandas” (compreendidas aqui como *inputs*), no sentido de buscar a participação da comunidade nos conselhos escolares anunciados no sítio do órgão estadual de educação⁷⁰. Entrementes, como bem registrou Dra. Rivera, “é importante salientar que a gestão democrática do ensino significa mais que democratização de eleições para a direção da escola: é o direito de pais, alunos, servidores e outros setores da escola de colaborar participativamente com esta” e, neste ponto, cita Maliska, para quem o artigo 206, inciso VI, da CF deve ser entendido em sentido amplo e que abrange tanto a gestão democrática da escola, como a definição da política de ensino.

Todas as três promotoras de justiça afirmaram a importância do controle social (Dra. Gontijo chama atenção especial para o controle social orçamentário) e a necessidade da observação das regras vinculantes do concurso público como meio de preenchimento, via de regra, dos cargos públicos, sendo que já foram propostas ações civis públicas e ações diretas de inconstitucionalidade contra leis que dispõem sobre a contratação temporária de professores, bem como ações de improbidade em detrimento de agentes públicos que insistem nesta prática administrativa desviante (ANEXO *XVII*).

Da mesma forma, todas as três promotoras ouvidas foram uníssonas em

⁷⁰ Informação confirmada em pesquisa ao sítio da Secretaria de Educação do DF. Disponível em <www.se.df.gov.br>. Acesso em 13 de junho de 2010.

explicitar a falta de estímulo acadêmico dentro do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios direcionado ao direito educacional, sendo que Dra. Rivera aponta que nunca teve conhecimento de cursos de atualização sobre o direito à educação, muito embora ela tenha sido contemplada no passado com licença para cursar o seu doutorado nesta seara. O desenvolvimento de recursos humanos voltados para a tutela do direito educacional, portanto, não é uma realidade no MPDFT.

A estrutura administrativa das PROEDUCs conta com 10 (dez) pessoas, sendo 02 (dois) membros ministeriais e 08 (oito) servidores e, apesar de ter sido ressaltado pelas promotoras entrevistadas o comprometimento da equipe com a causa educacional, houve divergência na percepção das representantes ministeriais quanto à suficiência deste quadro de pessoal. Nessa esteira Dras. Rocha e Rivera entenderam que esta seria insuficiente, enquanto Dra. Gontijo, por sua vez, considera-a razoável, adequada.

Dra. Rocha acredita que o MP necessitaria de mais servidores, de veículos à disposição para a realização de vistorias, de setores com profissionais para a realização de auditorias e perícias contábeis, além de profissionais na área de gestão orçamentária. Considera, outrossim, importante a configuração de uma equipe psicopedagógica de apoio às ações da Promotoria, não necessariamente vinculada às PROEDUCs, na área da defesa dos direitos dos alunos portadores de necessidades especiais, como já se registrou.

Com relação ao trato da PROEDUC com a imprensa, as representantes ministeriais reputam ser de grande importância. Dra. Gontijo enxerga na imprensa uma verdadeira aliada da Promotoria, enquanto Dra. Rocha entende que as reportagens que tratam da educação muitas vezes são úteis ao exercício dos deveres ministeriais, sendo que (i) em algumas hipóteses servem mesmo para a instauração de procedimentos de investigação e (ii) fornecem material probatório para a adoção das medidas

administrativas e judiciais em prol da comunidade.

Com relação à sociedade civil organizada, esta tem no MPDFT um verdadeiro parceiro e alimenta o órgão ministerial de informações relevantes além de “provocar” a atuação ministerial em algumas hipóteses. Dra. Rocha cita a parceria com algumas associações dentre elas a “Associação de Defesa dos Cegos” e a “Associação de Direitos dos Autistas”, além da importância da parceria com as redes sociais na consecução do direito educacional.

Outro ponto relevante, objeto de questionamento durante as entrevistas, dizem respeito à atuação das PROEDUCs: (i) na defesa dos direitos individuais ligados à educação como, por exemplo, a impetração de mandados de segurança individuais para a garantia de matrícula de alunos nas escolas públicas, e (ii) em face da “educação privada”.

Todas as representantes ministeriais entenderam como relevantes precedentes as vitórias obtidas em sede de mandado de segurança para garantia do direito à matrícula na educação infantil, com a obtenção de liminar junto ao Poder Judiciário (ANEXO XVIII). Entrementes, todas as promotoras se mostraram, de certa forma, frustradas quanto à tutela jurisdicional coletiva, sendo que esta, no entender delas, deveria ser “priorizada”, inclusive, como elemento de garantia do chamado acesso à justiça.

Em outras palavras: em se tratando da tutela individual dos direitos ligados à educação, o Poder Judiciário tem demonstrado sensibilidade que não se encontra, da mesma forma estampada, quando se trata de decisões concernentes às ações de natureza coletiva.

Outrossim, ficou registrada pelas promotoras a impossibilidade de se excluir o caráter público que assumem as atividades privadas em matéria de educação, sendo que Rivera aponta que a doutrina se refere, inclusive, ao ensino privado como “esfera

pública não estatal”.

De fato, segundo determina o artigo 209 da CF, o ensino é livre à iniciativa privada, desde que esta cumpra as normas gerais da educação nacional e obtenha a necessária autorização e avaliação de qualidade do Poder Público. Assim, Rivera aponta que “a atividade das escolas particulares está, portanto, limitada pelos direitos dos demais atores implicados no processo educativo, como o direito à qualidade do ensino e o direito à igualdade de condições para acesso e permanência na escola”.

Nesse contexto, mesmo que a maior parte da atuação das PROEDUCs seja direcionada ao ensino público, a Promotoria já atuou em diversos casos de alunos de escolas particulares que sofreram constrangimentos, *bullying*, expulsões injustificadas, negativa de matrícula a alunos portadores de necessidades educacionais especiais etc.

Por fim, todas as promotoras de justiça entrevistadas, mesmo sem possuírem conhecimentos aprofundados acerca da gestão estratégica, afirmaram que acreditam na possibilidade de uma atuação estratégica do MPDFT que viabilize melhores condições de atuação da PROEDUC, em particular, e do MPDFT, como um todo, na realização dos direitos fundamentais, principalmente na formulação de políticas públicas eficazes.

Dra. Rocha e Dra. Gontijo trouxeram importantes contribuições, neste ponto, ao falarem da necessidade de elaboração de duas ferramentas operacionais relevantes e que ainda não foram implantadas nas PROEDUCs: (i) elaboração de um manual de atuação da PROEDUC, (ii) confecção de um cronograma de implementação de políticas públicas, (iii) estabelecimento de estratégias de prioridades nas PROEDUCs e, também, (iii) uma gestão participativa do MPDFT.

5 – CONCLUSÃO

De todo o exposto na revisão bibliográfica e à luz dos elementos recolhidos em campo podemos concluir que:

- i) Há alguns conceitos essenciais trabalhados nesta dissertação, sendo destacável os de:
 - a) Políticas públicas (diretrizes estatais previstas em lei e exteriorizadas em uma sequência de atos administrativos praticados com uma finalidade coletiva de realização de direitos fundamentais de segunda, terceira e quarta gerações e que se implementam por meio da prestação de serviços públicos à população;
 - b) Governança (capacidade estatal de implementar políticas públicas);
 - c) Implementação (fase final dos processos relativos à realização das políticas públicas. Diz respeito à prestação de serviços públicos à população);
 - d) Controle (adequação das exteriorizações de vontade da Administração Pública às diretrizes constitucionais [princípios e regras] que norteiam a sua finalidade maior de promoção do bem comum);
 - e) Transparência administrativa (princípio constitucional que se encontra disperso no texto da Carta Magna e que viabiliza a exposição das práticas da Administração ao conhecimento geral e fomenta a participação política na Administração Pública);
 - f) Equidade (princípio reitor do processo decisório das políticas públicas. Volta-se para idéia de amenização das diferenças sociais por meio da igualação de oportunidades. Tem dupla finalidade: 1) norte de atuação do

administrador público que busca equalizar a desigualdade e a exclusão social, e 2) instrumento de avaliação e controle das políticas públicas pelo próprio gestor público);

g) Ministério Público (instituição permanente incumbida pela Constituição Federal da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis);

h) Gestão democrática da educação (é uma política pública que determina a participação de todos os componentes envolvidos no processo educativo (Estado, escola, diretor, professor, aluno, pai, comunidade) por meio do diálogo e do exercício diuturno da democracia, na construção do plano político-pedagógico;

i) Modelos de gestão pública no Brasil (é multifacetado sendo patrimonialista, burocrático, gerencial e societal).

ii) Partindo desta base conceitual temos que o Ministério Público é instituição de controle da Administração Pública e de garantia da governança educacional.

iii) Goza o Ministério Público de instrumentos para realização do controle ministerial das políticas públicas. Estes tem natureza administrativa ou jurisdicional, sendo que esta última é a que possui mais ênfase na prática e maior visibilidade na doutrina. Aquela modalidade inclui a realização de audiências públicas, as notificações, as recomendações, o inquérito civil público etc. Esta engloba a propositura de ações penais, ações de improbidade, ações civis públicas, medidas cautelares etc

iv) São obstáculos à realização de um controle efetivo das políticas públicas educacionais por parte do Ministério Público:

- a) no plano administrativo: resistência ao controle e à mudança, falta de transparência administrativa, fragilidade do controle societal, ineficiência e ausência, e
 - b) no plano jurídico: cláusula da reserva do possível, cláusula da separação dos poderes, teoria da eficácia das normas constitucionais e passividade judicial;
- v) Como sugestões para a modernização da Administração Pública como um todo, dentro da perspectiva desta dissertação, temos a necessidade de democratização da Administração Pública em todas as suas dimensões (do plano operacional ao plano político):
- a) Transparência administrativa (*accountability*) como resposta para o problema da ineficiência-ausência estatal;
 - b) Gestão Pública Societal como resposta para o problema da ineficiência – ausência estatal;
 - c) Equidade como resposta para o problema da ineficácia estatal;
- vi) Como sugestões para a administração da educação, dentro da perspectiva desta dissertação, temos:
- a) A utilização da gestão democrática da educação como instrumento a serviço da cidadania. Implementar a gestão democrática como forma de autonomia nas novas práticas administrativas ligadas à educação como gérmen da democracia;
 - b) Mecanismos da gestão democrática da educação: 1) escolha democrática dos diretores da escola, e 2) implantação dos conselhos escolares;

- c) O entendimento dos conselhos escolares como: 1) participação popular (gestão das políticas públicas educacionais), e 2) controle social – fiscalização, avaliação e acompanhamento da execução das políticas públicas de educação; e
 - d) A instituição e estruturação dos conselhos escolares deve ter em perspectiva: 1) a eficiência administrativa, 2) a garantia de uma eficácia jurídica mínima às suas decisões, 3) a formação paritária entre representantes do poder público e da comunidade, 4) estrutura organizacional satisfatória e 5) engajamento social; e
- vii) Como sugestões direcionadas à gestão da instituição ministerial no campo das políticas públicas educacionais, dentro da perspectiva desta dissertação, temos:
- a) Desenvolvimento de estratégias, pensadas coletivamente, com o escopo de superar grandes entraves à efetividade das práticas ministeriais na garantia da governança educacional;
 - b) Elaboração de um Manual de Atuação das Promotorias de Defesa da Educação;
 - c) Capacitação de membros e servidores em temas críticos como direitos humanos, direitos sociais, políticas públicas, controle da Administração Pública (pela via judicial e pela via administrativa), processo coletivo, execução, orçamento e finanças públicas; e
 - d) Exigência maior no âmbito do concurso público para ingresso na carreira de Promotor de Justiça de matérias ligadas aos “novos direitos”, em especial, o direito educacional).

6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Bernardina Ferreira Furtado. *A Necessidade de Medidas para Reduzir os Efeitos do Aquecimento global: o projeto de lei estadual e a lei municipal nº 14.933/2009, de São Paulo para criação de uma política de mudanças climáticas*. Disponível em <
<http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas/index.php?ling=por&principal=7&cont=artigos>>. Acesso em 23 de set. 2009.

ALEXY, Robert. *Derecho y Razón Práctica*. México, Fontanara, 2 Edición. Trad.: Manuel Atienza, 2000.

ALMEIDA MELLO, Leonel Itaussu. *John Locke e o Individualismo Liberal*. In: Os Clássicos da Política, Volume 1. WEFFORT, Francisco C. (Org), São Paulo: Ática, 2006.

ALVES, Thiago; VIANA, A. B. N.; PASSADOR, C. S. *Análise da Equidade das Políticas Educacionais a partir da Construção de um Indicador Sócio-Econômico Para Escolas Públicas*. In: XXIII Simpósio Brasileiro, V Congresso Luso-Brasileiro e I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2007, Porto Alegre, Anais do V Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2007.

AMARAL MACHADO, Bruno. *Ministério Público – Organização, Representação e Trajetórias*. Curitiba: Juruá, 2007.

ANTÔNIO, S. *Educação e Transdisciplinariedade*. Rio de Janeiro: Lucerna, 2002.

ARAÚJO, Vandyck Nóbrega de Araújo. *Idéia de sistema e de Ordenamento no Direito*. Sérgio Fabris: Porto Alegre, 1986.

ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger. *Meio Ambiente, Planejamento e Cidadania*. In: MOTA, Maurício (Coord). Fundamentos Teóricos do Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ARRUDA NETO, Pedro Thomé. A Implementação pela Via Judicial das Políticas Públicas na Área de Saúde Mental: O Papel do Ministério Público. *Revista de Direito Sanitário (USP) – Journal of Health Law*, São Paulo, v. 06, n. 1/2/3, p. 38-61, 2005.

_____. *Ação Civil Pública*. Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Ano 12, vol. 23, 2004.

_____. *Avaliação de Desempenho no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios*. Trabalho Final do Curso de Administração, Universidade de Brasília (UNB), 12/1999.

_____. *Aspectos Jurídicos do Planejamento Familiar no Brasil*. In: (BASTOS, E. F.; ASSIS, Arnaldo Camanho de; MARLOUVE, M. S. S. Família e Jurisdição III, Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

_____; CARVALHO, Andréa Bernardes. A intervenção do Ministério Público no processo falimentar e de recuperação de empresas. *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*. Ano 06, n. 24/25, 2007.

ASPER Y VALDÉS, Daisy. Em Torno do Sistema Brasileiro de Integridade Nacional: princípios e valores como parte da atividade diária da Administração Pública. *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*. Ano 07, n. 26, jan/Marc. 2008.

AULETE, Caldas. Dicionário da Língua Portuguesa, verbetes “equidade”, “equânime”, “equalizar”, “equalização”, “controle”. Rio de Janeiro: Lexikon, 2007, p. 418, 266.

AZAMBUJA, C.L.D; LIMA, J.J.D. M. *Judiciário – Qualidade Total*, Canoas: Ed. ULBRA, 1999.

AZEVEDO, Bernardo Montalvão Varjão de. Ensaio sobre uma teoria geral dos atos de comunicação no processo penal brasileiro à luz da teoria da ação comunicativa habermasiana. *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*. Ano 06, n. 24/25, 2007.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICA STUDIES; HARVARD UNIVERSITY. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006*. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington D.C: BID, 2007, 2ª Reimpressão.

BARBOZA, Márcia Noll. *Definição de Improbidade Administrativa*. In: *Cem Perguntas e Respostas sobre Improbidade Administrativa*. BARBOZA, Márcia Noll (coord.). Brasília: ESMPU, 2008.

BARROS, Suzana de Toledo. *O Princípio da Proporcionalidade e o Controle de Constitucionalidade das Leis Restritivas de Direitos Fundamentais*. 2 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. 5 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROS SILVA, Cláudio. Seguridade Social, Controle Social e Ministério Público. *Revista de Direito*, Santa Cruz do Sul, n. 3, 1995.

BAUER, Ruben. *Gestão da mudança: caos e complexidade nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1999.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do Processo e Técnica Processual*. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social – Fundamentos e História*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão de Pessoas em Organizações Públicas*. 2 ed. Caxias do Sul: Educs, 2007.

BERTALANFFY, Ludwig Von. *Teoria Geral dos Sistemas – fundamentos, desenvolvimento e aplicações*. Petrópolis: Vozes, 2008.

BERTHÉLEMY, H. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*. Paris: Rousseau e Cie Éditeurs, 1933.

BEZERRA FILHO, Manoel Justino; *Nova Lei de Recuperação e Falências Comentada*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

BIZELLI, José Luís; ALVES, José Xaides de Sampaio. *Planejamento estatal, gestão participativa e regulação do território urbano*. In: GUEDES, Álvaro Martim; FONSECA, Francisco (Orgs.). *Controle social da Administração Pública – Cenário, Avanços e Dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

BOAVENTURA, Edivaldo M. *Direito Educacional Comparado*. In: *Ciência Jurídica*, Ano VIII, Volume 55, Janeiro/Fevereiro 1994.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *Estado, Governo, Sociedade – Para uma Teoria Geral da Política*. 6 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12 ed. Brasília: UnB, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa – por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica e por uma repolitização da legitimidade*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Ciência Política*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Teoria do Estado*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BOURDIEU, Pierre. *Escritos de Educação*. Org. Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. *Plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, Brasília: Mare, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Auto Interesse e Incompetência*. *Revista Brasileira de Economia (RBE)* Rio de Janeiro, 57(1):209-222, Jan/Mar, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. In: *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?* Revista de Administração Pública (RAP), 24 (2), pp. 30-50. Fev/Abr, 1990.

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento Sistemático e Conceito de sistema na Ciência do Direito*. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. Ed. Coimbra: Almedina, 1997.

CAPPELLETTI, Mauro. Oliveira, Carlos Alberto Álvaro de (trad). *Juízes Legisladores?* Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999.

CARAVANTES, Geraldo. PANNO, Cláudia C. KLOECKNER, Mônica C. *Administração – Teorias e Processo*. 2 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. *O Gerente Equalizador – Estratégias de Gestão no Setor Público*. – reimpressão – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos; *O papel da avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático da Administração Pública*. In: GUEDES, Álvaro Martim; FONSECA, Francisco (Orgs.). *Controle social da Administração Pública – Cenário, Avanços e Dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2003.

_____. *Teoria Geral da Administração*. Vol. I. 6 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

_____. *Teoria Geral da Administração*. Vol. II. 6 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

_____. *História da Administração*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação Constitucional*. Sergio Antonio Fabris: Porto Alegre, 1997.

Coletânea de Legislação do MPDFT: 2003. Brasília: Centro de Estudos Técnico-Jurídicos do MPDFT, 2004

COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*, RT 737, mar., 1997.

CONAE (Conferência Nacional de Educação) 2010 – Documento Referência; *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*, 2009.

CÓRDOVA, Rogério de Andrade. *Instituição, Educação e Autonomia na obra de Cornelius Castoriadis*. Brasília: Plano, 2004.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Questão Federativa e a Educação Escolar. In: *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. OLIVEIRA, Romual Portela de; SANTANA, Wagner (org.). Brasília: UNESCO, 2010.

CRETELLA JÚNIOR, JOSÉ. *Tratado de Direito Administrativo*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Poder dos Juízes*. São Paulo: Saraiva. 1996.

_____. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

_____. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DIDIER JR, Freddie, ZANETI JR. *Curso de Direito Processual Civil – Processo Coletivo*. Salvador: Editora Podium, 2008.

DIEHL, Astor Antônio; TATIM, Denise Carvalho. *Pesquisa em Ciências Sociais Aplicadas – Métodos e Técnicas*. 1 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

DIGIÁCOMO, Murillo José. *Instrumentos Jurídicos para Garantia do Direito à Educação*. In: LIBERATI, Wilson Donizeti (Org). *Direito à Educação – Uma Questão de Justiça*. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17 ed. Atlas: São Paulo, 2004.

_____. *Parcerias na Administração Pública – Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras formas*. 3 ed. Atlas: São Paulo, 1999.

_____. *Alcance do Princípio da publicidade das funções públicas: transparência e sigilo*. In Os 20 Anos da Constituição da República Federativa do Brasil. MORAES, Alexandre (Coord.). Atlas: São Paulo, 2009.

DRAY, Guilherme Machado. *O princípio da Igualdade no Direito do Trabalho*. Coimbra: Almedina, 1999.

Ementário de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF); Acesso em 01.02.2010.

ETZIONI, Amitai. *Organizações Modernas*. 6 ed. São Paulo: Pioneira. 1980.

_____. *Concepções alternativas de accountability: o exemplo da gestão da saúde*. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs). *Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases epistemológicas e modelos de análise*. 1 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é política social*. 3ª reimpr. 5ª Ed, São Paulo: Brasiliense, 2007.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro*. 3 ed. São Paulo: Globo, 2001.

_____. *A República Inacabada e Outros Textos*. COMPARATO, Fábio Konder (Org.) São Paulo: Globo, 2007

FAYOL, Henry. *Administração Industrial e Geral*. Bojano, Irene de (trad). 10 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FERNANDES, Sérgio Bruno Cabral. *O “papel” do Judiciário no “drama” da implementação de políticas públicas*. Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União, ano 5, v. 20/21, p. 111 a 131, 2006.

FERREIRA, Naura Syria C. *Gestão Democrática na Formação do Profissional da Educação: a Imprescindibilidade de uma Concepção*. FERREIRA, Naura Syria C. (Org.) Políticas Públicas e Gestão da Educação – Polêmicas, Fundamentos e Análises. Brasília: Líber Livro, 2006.

FRISCHEISEN, Luíza; MOSCOGLIATO, Marcelo. *Estatística de Qualidade no Ministério Público Federal – um ensaio*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2008.

FISCARELLI, Silvio Henrique; SOUZA, Cláudio Benedito Gomide de. *Contribuições para a Avaliação de Políticas Públicas na Era da Informação*. In: GUEDES, Álvaro Martin; FONSECA, Francisco (Orgs.). Controle social da Administração Pública – Cenário, Avanços e Dilemas no Brasil. São Paulo: Cultura Acadêmica; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

FRANÇA, Phillip Gil. *O Controle da Administração Pública – tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento*. 1 ed. Revista dos Tribunais: São Paulo. 2011.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da indignação – cartas pedagógicas e outros escritos*. São Paulo: UNESP, 2000.

FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. 4 ed. Malheiros: São Paulo, 2004.

GANDOLFI DALLARI, Sueli. A Participação Popular e o Direito à Saúde no Sistema Nacional de Saúde Brasileiro. *Revista de Direito Sanitário (USP) – Journal of Health Law*, São Paulo, v. 06, n. 1/2/3, p. 09-24, 2005.

GARCIA, Emerson Garcia; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

GIACOIA, Gilberto. *Ministério Público Vocacional*. Rev. Justitia (São Paulo), v. 197, p. 279-286, jul/dez 2007.

GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2000.

GLOCK, José Osvaldo. *Guia para a Implementação do Sistema de Controle Interno*

dos Municípios. 2 ed. Curitiba: Juruá. 2008.

GRINDLE, Merilee S. (org). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, EUA: Princeton University Press, 1980.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Controle Judicial de Políticas Públicas*. Carta Forense. Julho, 2011, p. A10.

GUEDES, Alvaro Martim. *A eficiência no gasto público e os dilemas do seu controle*. In: GUEDES, Álvaro Martim; FONSECA, Francisco (Orgs.). *Controle social da Administração Pública – Cenário, Avanços e Dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

HABERMAS, Jurgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

_____. *La soberania popular como procedimiento: un concepto normativo de lo publico*. In: HABERMAS, Jurgen. *Moralidad, ética y política*. Madrid: Alianza Editorial, 1993.

_____. *Teoria de la acción comunicativa*. Madrid: Paidós, 2000.

_____. *A constelação pós-nacional*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

_____. *On the pragmatics of social interaction*. Cambridge: MIT, 2002.

_____. *A Ética da Discussão e a Questão da Verdade*. SAVIDAN, Patrick (org.); CIPOLLA, Marcelo Brandão (trad.), 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

HAGE, Jorge. *Um debate equivocado*. Folha de S. Paulo, 29 de novembro de 2009, Ano 89, nº 29.460. Tendências/Debates, p. A3.

HAIR JR, Joseph F; WOLFINBARGER, Mary; ORTINAU, David J.; BUSH, Robert P. *Fundamentos de pesquisa em marketing*. Porto Alegre: Bookman 2010.

HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Orgs). *Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases epistemológicas e modelos de análise*. 1 ed. Brasília: Universidade de Brasília (UNB), 2009.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. 4 ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Tuck, Richard (org). Ostrensky, Eunice (trad). 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HOFLING, Eloisa de Mattos. *Estado e Políticas (Públicas) Sociais*. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

IANNI, Otávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 7 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KLIKSBERG, Bernardo. *Mais Ética, Mais Desenvolvimento*. Brasília: UNESCO, 2008.

KRELL, Andreas. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”*, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

LAFER, Bety N. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1970.

LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 3 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LASSALE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 5 ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro. 2008.

LEAL, Rogério Gesta. *Os pressupostos epistemológicos e filosóficos da gestão de políticas públicas no Estado Democrático de Direito: uma perspectiva habermasiana*. In: LEAL, Rogério Gesta (org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas – Desafios Contemporâneos*. Porto Alegre, 2003.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 9 ed. São Paulo: Método, 2005.

LIMA, Licínio C. *A Escola como Organização Educativa*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy*, New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Lopes, Magda; Costa, Marisa Lobo da (trad.). 4 ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

LOPES, Carlos Thomaz G. *Planejamento, Estado e Crescimento*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1990.

LOURIDO DOS SANTOS, Marília. *Interpretação Constitucional no Controle Judicial das Políticas Públicas*. Porto Alegre: Fabris, 2006.

LYRA, Roberto. *O Ministério Público e o Jury*. A. Coelho Branco : Rio de Janeiro, 1932.

LUHMANN, NIKLAS. *Legitimação pelo procedimento*. 1 ed. Brasília: UnB, 1980.

_____. *Sociologia do Direito I*. 1 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1982.

_____. *Sociologia do Direito II*. 1 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

_____. *El Derecho de La Sociedad*. Universidade Iberomaericana. Biblioteca Francisco Xavier Clavigero: México, 2002.

_____. *Introdução à Teoria dos Sistemas*. NASSER, Ana Cristina Arantes (trad.). Petrópolis: Vozes, 2009.

LUNGARZO, C. *O que é ciência*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MANCUSO, R. D. C. Interesses Difusos: conceito e legitimação para agir. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

_____. *Ação Popular – Proteção do Erário, do Patrimônio Público, da Moralidade Administrativa e do Meio Ambiente*. In: Controle Jurisdicional do Estado – Volume I. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

_____. *Controle Judicial das Políticas Públicas*. In: MILARÉ, Edis. *Ação Civil Pública – 15 anos*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. *Ação Civil Pública em defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e dos Consumidores*. 9 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MANOR, J. *The Political Economy of Democratic Descentralization*. Washington D.C.: The World Bank,

MARCELINO, Gileno Fernandes. *Gestão Estratégica de Universidade – A construção da Face/UnB*. Brasília: UnB, 2004.

MARQUES, Silvia Badim. *A Garantia do Direito Social à Assistência Farmacêutica: o Papel do Sistema Jurídico e do Sistema Político*. *Revista de Direito Sanitário (USP) – Journal of Health Law*, São Paulo, v. 07, n. 1/2/3, p. 195-217, 2006.

MARCOVITCH, J. *Pioneiros e Empreendedores – a saga do desenvolvimento no Brasil*. 3 vols. São Paulo: EDUSP/Saraiva, 2003/2005/2007.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Controle da Administração Pública pelo Ministério Público (Ministério Público Defensor do Povo)*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

_____. *Transparência Administrativa – Publicidade, Motivação e Participação Popular*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MARTINELLI, Dante Pinheiro. VENTURA, Carla Aparecida Arena. *Visão Sistêmica e*

Administração – conceitos, metodologias e aplicações. São Paulo: Saraiva, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. 1 ed: Atlas, 2008.

MATUS, Carlos. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: Ed. IPEA, tomos I e II, 1993.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Teoria Geral da Administração – Da Revolução Urbana à Revolução Digital*. 6 ed. São Paulo: Atlas. 2009.

MAZMANIAN, Daniel A.; SABATIER, Paul A. *Implementation and Public Policy*. Chicago: Scott Foresman, 1983.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Introdução ao Ministério Público*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____. *Coletânea de legislação administrativa*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

_____. *A Processualidade no Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *Direito Administrativo Moderno*. 13 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____. *Alcance da Proteção do Meio Ambiente pela Via Jurisdicional: controle das políticas públicas ambientais?* In: D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; JUNIOR, Nelson Nery; MEDAUAR, Odete (coord.). *Políticas Públicas Ambientais – Estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____. *Recentes Princípios do Direito Administrativo*. In: LIMA MARQUES, Cláudia; MEDAUAR, Odete; TELES DA SILVA, Solange (coords). *O Novo Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico – Estudos em Homenagem à Jacqueline Morand-Deviller*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEDEIROS, Arilene Maria Soares de. *Racionalidade Administrativa na Educação à Luz da Teoria da Ação Comunicativa*. In: *Linhas Críticas* (UNB), Brasília, v. 11, n. 21, p. 241 a 253, jul/dez 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO FILHO, José Celso de. *O Supremo Tribunal Federal e a Defesa das Liberdades Públicas sob a Constituição de 1988: alguns tópicos relevantes*. In Os 20 Anos da Constituição da República (MORAES, Alexandre de, (org). São Paulo: Atlas, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. Discurso proferido em sessão solene do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 09 jul. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MINTZBERG, Henry. AHLSTRAND, Bruce. LAMPEL, Joseph. *Safári de Estratégia – Um Roteiro pela Selva do Planejamento Estratégico*. 10 ed. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MIRAGEM, Bruno. *A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo*. 1 ed. Revista dos Tribunais: São Paulo. 2011.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais*. 3 ed. Coimbra: Coimbra, 1999.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. 3 ed. São Paulo: Saraiva. 1994.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOREIRA, João Batista Gomes. *A Nova Concepção do Princípio da Legalidade no Controle da Administração Pública*. In: FERRAZ, Luciano; MOTTA, Fabrício. *Direito Público Moderno – Homenagem ao Professor Paulo Neves de Carvalho*, Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MORGAN, Gareth. *Imagens da Organização*. BERGAMINI, Cecília Whitaker; CODA, Roberto (trad.). 1 ed. 10ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

MORIN, Edgar. *Educação e Complexidade: os sete saberes e outros ensaios*. ALMEIDA, Maria da Conceição de; CARVALHO, Edgard de Assis (org) 5 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MOTTA, Fernando C. Prestes. VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. *Teoria Geral*

da Administração. 3 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

MUKAI, Toshio. *Direito Administrativo Sistematizado*. 2 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

NADER, Paulo. *Introdução ao Estudo do Direito*. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NAJAM, Adil. *Learning from the Literature on Policy Implementation: A Synthetic Perspective*. IIASA Working Paper 95-61. Laxenburg, Áustria: IIASA – International Institute for Applied System Analysis, 1995.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. *Gestão Pública*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

NEVES, Marcelo. Justiça e Diferença numa Sociedade Global Complexa. In: SOUZA, Jessé (Org). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. 7 ed. Brasília:UnB, 2001.

OLIVEIRA, Ana Clara de; ALMEIDA, Bernardo de; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. A *Integração Planejamento-Orçamento*. In: VILHENA, Renata; Martins, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto (Org.). *O Choque de Gestão em Minas Gerais – Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento*: Belo Horizonte: UFMG, 2006.

PAES, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

_____. *Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social – Aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. 6 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

PALHANO, Raimundo. Política Pública de Educação: os maiores desafios a enfrentar no início do ano de 2000 no Maranhão. In: CARVALHO FILHO, Raimundo Nonato (Org). *Escola: Direito de Criança, Dever de Todos Nós*. Ministério Público do Estado do Maranhão, 2000.

PALUMBO, Dennis J.; HARDER, Marvin A. Introduction. In: DENNIS J. Palumbo; Harder, Marvin A. (Orgs). *Implementing Public Policy*. Lexington, MA, EUA: Lexington Books, 1981.

PASQUALINI, Alexandre. *Sobre a Interpretação Sistemática do Direito*. Revista da Escola Superior da Magistratura, AJURIS, Vol III, fls. 285-305, 2007.

PASSADOR, C. S. *O Modelo de Estado Gerencial, as Organizações Sociais e o Ensino Universitário*. In: I Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação e XIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 1999, Santos e XIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: a Prática Social da Educação; Questões Contemporâneas, São Paulo: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 1999, p. 41-41

_____. *O modelo de Estado Gerencial, Terceiro Setor e o Exercício da Cidadania*. In: III Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 1998, Madri. Anais do III Congresso Internacional sobre la Reforma del Estado Y de la Adminsitación Pública, Caracas, Venezuela, CLAD, 1998.

_____. *A Responsabilidade Social no Brasil: uma questão em andamento*. In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado Y de la Administración Pública, 2002, Lisboa. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado Y de la Administración Pública, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2002.

_____. **O Projeto Escola do Campo (1990-2002) do Estado do Paraná: capital social, redes e agricultura familiar nas políticas públicas**. 2003. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo (USP), 2003.

PASSADOR, C.S. (Org.); PASSADOR, J. L. (Org.). *Gestão Pública e Desenvolvimento no Século XXI*. 1 ed. São Paulo: Annablume, 2008. V. 1.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por Uma Nova Gestão Pública: Limites e Potencialidades da Experiência Contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

_____. *Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social*. RAE, Vol 45, nº 1, Jan/ Marc. 2005.

PETRAGLIA, Izabel Cristina. *Edgard Morin: A educação e a complexidade do ser e do saber*. Petrópolis: Vozes, 1995.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Controle Judicial da Discricionariiedade Administrativa – Dos Conceitos Jurídicos Indetermiandos às Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

PRADO, Luiz Regis. *Elementos de Direito Penal – Parte Geral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PRESSMAN, Jeffrey L; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. 3 ed. [1. ed. 1973]. Berkeley: University of California Press, 1984.

PUPPIM DE OLIVEIRA, José A. *Implementing Environmental Policies in Developing Countries through Decentralization: the Case of Protected Areas in Bahia, Brazil*. World Development 30 (10): 1713-1736, 2002.

_____. *Enforcing Protected Area Guidelines in Brazil: What Explains Participation in the Implementation Process*: Journal of Planning Education and Research – JPER, 2005 (no prelo).

_____. *Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento?* In: MARTINS, Paulo E. M; PIERANTI, Octavio Penna LIBERATI (Orgs). *Estado e Gestão Pública*. 2 ed. São Paulo: FGV, 2007.

QUEIROZ, José Fleuri. *A Educação como Direito e Dever à Luz da Filosofia e do Direito Natural*. São Paulo: Mundo Jurídico, 2003.

REALE, Miguel. *Liberdade e Democracia*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1987

_____. *Filosofia do Direito*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REINALDO DA SILVA, Sidney. *Gestão da Educação nos Anos 90: Equidade e Conservadorismo*. In : FERREIRA, Naura Syria C. (Org.) *Políticas Públicas e Gestão da Educação – Polêmicas, Fundamentos e Análises*. Brasília: Líber Livro, 2006.

RIBEIRO, João Ubaldo. *Política e Administração*. Revista O & S, v. 13, n. 38, Julho/Setembro 2006.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa Social*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RIVERA, Ana Luisa. **El Derecho a la Educación en Brasil**: Análisis de sua Garantia Judicial. 2007. Tese (doutorado) – Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 2007, p. 102-104.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 169.

_____. *República e “Res Publica” no Brasil*. In: *Direito Administrativo e Constitucional*. MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org). *Direito Administrativo e Constitucional – Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba*, vol. 2. São Paulo: Malheiros, 1997.

ROCHA, Fabiano Mendes. *Direito de Crédito e Políticas Públicas*. Jornal de Brasília, Brasília, 2008.

SABATIER, Paul A. *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and a Suggested Synthesis*. Journal of Public Policy 6 (1): 21-48, 1986.

_____. Toward better theories of the policy process. In *Political Science & Politics*, jun. 1991, p. 144-173.

SABBAG, César. *Orçamento e Desenvolvimento - Recurso Público e Dignidade Humana*: O Desafio das Políticas Desenvolvimentistas. 1 ed. Campinas: Millenium, 2007.

SAMPAIO, Nícia Regina. *Educação: Condição de Cidadania*. Vitória: Ministério Público do Estado do Espírito Santo (CEAF). Coleção do Avesso ao Direito, 2002.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. *Metodologia de Pesquisa*. 3 ed. São Paulo: Mac Graw Hill, 2006.

SANDER, Benno. *Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação*. Brasília:

Liber Livro, 2005.

SANTOS, Alvacir Correa dos. *Princípio da Eficiência da Administração Pública*. 1 ed. São Paulo: LTR, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SAVIANI, Dermerval. *Educação Brasileira: Estrutura e Sistema*. Autores Associados: São Paulo, 2000.

SCHLESENER, Anita H. *Gestão Democrática da Educação e Formação dos Conselhos Escolares*. In: FERREIRA, Naura Syria C. (Org.) *Políticas Públicas e Gestão da Educação – Polêmicas, Fundamentos e Análises*. Brasília: Líber Livro, 2006.

SCHMIDT, João Pedro. *Para Entender as Políticas Públicas: Aspectos conceituais e metodológicos*. In: REIS, Jorge Renato. LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas – Desafios Contemporâneos*, Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La Teoria General Del Derecho Administrativo como Sistema – Objeto Y fundamentos de La construcción sistemática*. Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons Ediciones Jurídicas Y Sociales, Barcelona, 2003.

SIDOU, J. M. Othon. *Dicionário Jurídico – Academia Brasileira de Letras Jurídicas*. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, verbete “equidade”, p. 318.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SINGER, Paul. *Poder, Política e Educação*. Revista Brasileira de Educação, São Paulo, n. 1, Jan/Fev/Mar/Abr, 1996, p. 5 – 15.

SIRAQUE, Vanderlei. *Controle Social da Função Administrativa do Estado – Possibilidades e Limites na Constituição de 1988*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

TÁCITO, Caio. *Educação, cultura e tecnologia na Constituição*. In: *A Constituição Brasileira de 1988: Interpretações*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

TENÓRIO Fernando G. *Gestão Pública ou Gestão Social? - Um estudo de caso*. VII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de La Admministración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

THIOLLENT, M. *Pesquisa-ação nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1997.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia*. 2 ed. São Paulo: Ática, 1992.
TRINDADE, André. *Direito Educacional e Direitos Fundamentais: uma relação real*. In: TRINDADE, André (Org). *Direito Educacional sob uma ótica sistêmica*. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2007.

_____. *Para Entender Luhman e o Direito como Sistema Autopoiético*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

TRINDADE, Augusto Cançado. *Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional: estudos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

VILLA, Fernando Gil. *La Participación Democrática em La Escuela – de como los agentes educativos se lãs ingenian para gobernarse*. Bogotá: Coopertiva Editorial Magisterio, 2002.

VIRGÍLIO, Afonso da. *O Conteúdo Essencial dos Direitos Fundamentais e a Eficácia das Normas Constitucionais*. Ano 1, nº 4, 23-51, out/dez 2006.

WATANABE, Kazuo. Processo Civil de Interesse Público: Introdução. In: SALLES, Carlos Alberto de (Org) *Processo Civil e Interesse Público – O processo como instrumento de defesa social*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade - Volumes 1 e 2*. Barbosa, Regis; Barbosa, K. Elsabe. (trad) Editora UnB, 2004.

WEFFORT, Francisco C. *Formação do Pensamento Político Brasileiro: idéias e personagens*. São Paulo: Ática, 2006.

WEISS, Carlos. *Direitos Humanos Contemporâneos*. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

VAN METER, Donald; Carl E. VAN HORN. *The Policy Implementation Process, Administration and Society* 6(4): 445-448, 1975.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Educação Básica: política e gestão da escola*. Brasília: Liber Livro, 2009.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. 3 ed. Gulbenkian: Lisboa, 1997.

ZWEIG, Stefan. *Brasil – Um País Do Futuro*. 1 ed. L&PM: Porto Alegre, 2006.

ANEXOS

ANEXO I

Carta da Transdisciplinaridade

(Adotada no Primeiro Congresso Mundial de Transdisciplinaridade
Convento de Arrábida, Portugal, 2-6 novembro, 1994)

**Comitê de redação: Lima de Freitas,
Edgar Morin e Basarab Nicolescu**

Preâmbulo

Considerando que a proliferação atual das disciplinas acadêmicas conduz a um crescimento exponencial do saber que torna impossível qualquer olhar global do ser humano;

Considerando que somente uma inteligência que se dá conta da dimensão planetária dos conflitos atuais poderá fazer frente à complexidade de nosso mundo e ao desafio contemporâneo de autodestruição material e espiritual de nossa espécie;

Considerando que a vida está fortemente ameaçada por uma tecnociência triunfante que obedece apenas à lógica assustadora da eficácia pela eficácia;

Considerando que a ruptura contemporânea entre um saber cada vez mais acumulativo e um ser interior cada vez mais empobrecido leva à ascensão de um novo obscurantismo, cujas conseqüências sobre o plano individual e social são incalculáveis;

Considerando que o crescimento do saber, sem precedentes na história, aumenta a desigualdade entre seus detentores e os que são desprovidos dele, engedrando assim as desigualdades crescentes no seio dos povos e entre as nações do planeta;

Considerando simultaneamente que todos os desafios enunciados possuem sua contrapartida de esperança e que o crescimento extraordinário

do saber pode conduzir a uma mutação comparável à evolução dos humanóides à espécie humana;

Considerando o que precede, os participantes do Primeiro Congresso Mundial de Transdisciplinaridade (Convento de Arrábida, Portugal, 2-6 de novembro de 1994) adotaram o presente Protocolo entendido como um conjunto de princípios fundamentais da comunidade de espíritos transdisciplinares, constituindo um contrato moral que todo signatário deste Protocolo faz consigo mesmo, sem qualquer pressão jurídica e institucional.

Artigo 1

Qualquer tentativa de reduzir o ser humano a uma mera definição e de dissolvê-lo nas estruturas formais, sejam elas quais forem, é incompatível com a visão transdisciplinar.

Artigo 2

O reconhecimento da existência de diferentes níveis de realidade, regidos por lógicas diferentes é inerente à atitude transdisciplinar. Qualquer tentativa de reduzir a realidade a um único nível regido por uma única lógica não se situa no campo da transdisciplinaridade.

Artigo 3

A transdisciplinaridade é complementar à aproximação disciplinar: faz emergir da confrontação das disciplinas dados novos que as articulam entre si; oferece-nos uma visão da natureza e da realidade. A transdisciplinaridade não procura o domínio sobre as várias outras disciplinas, mas a abertura de todas elas àquilo que as atravessa e as ultrapassa.

Artigo 4

O ponto de sustentação da transdisciplinaridade reside na unificação semântica e operativa das aceções através e além das disciplinas. Ela pressupõe uma racionalidade aberta por um novo olhar, sobre a relatividade das noções de *definição* e *objetividade*. O formalismo excessivo, a rigidez das

definições e o absolutismo da objetividade comportando a exclusão do sujeito levam ao empobrecimento.

Artigo 5

A visão transdisciplinar está resolutamente aberta na medida em que ela ultrapassa o domínio das ciências exatas por seu diálogo e sua reconciliação não somente com as ciências humanas mas também com a arte, a literatura, a poesia e a experiência espiritual.

Artigo 6

Com relação à interdisciplinaridade e à multidisciplinaridade, a transdisciplinaridade é multidimensional. Levando em conta as concepções do tempo e da história, a transdisciplinaridade não exclui a existência de um horizonte trans-histórico.

Artigo 7

A transdisciplinaridade não constitui uma nova religião, uma nova filosofia, uma nova metafísica ou uma ciência das ciências.

Artigo 8

A dignidade do ser humano é também de ordem cósmica e planetária. O surgimento do ser humano sobre a Terra é uma das etapas da história do Universo. O reconhecimento da Terra como pátria é um dos imperativos da transdisciplinaridade. Todo ser humano tem direito a uma nacionalidade, mas, a título de habitante da Terra, é ao mesmo tempo um ser transnacional. O reconhecimento pelo direito internacional de um pertencer duplo - a uma nação e à Terra - constitui uma das metas da pesquisa transdisciplinar.

ANEXO II

ENTREVISTA PESQUISA DE CAMPO

REALIZADA EM _____ ÀS _____

ENTREVISTADA: EXMA. SRA. DRA. -

- PROMOTORA DE JUSTIÇA - MPDFT

- 1) Vossa Excelência poderia falar um pouco, e de forma mais ampla possível, sobre o trabalho desenvolvido na Promotoria de Defesa da Educação - PROEDUC?

- 2) A doutrina majoritária brasileira fala em "eficácia jurídica das normas constitucionais" (Carlos Ayres Britto, Pedro Lenza, Celso Antônio Bandeira de Melo, Maria Helena Diniz, Celso Bastos, Alexandre de Moraes etc). José Afonso da Silva, por exemplo, identifica 3 (três) níveis de eficácia: plena, contida e limitada.

Ilustre-se: enquanto as "normas constitucionais de eficácia limitada" demandam para produzir efeitos de uma lei integrativa infraconstitucional, e por isso têm aplicabilidade mediata (reduzida ou diferida), as de "normas constitucionais de eficácia contida" podem sofrer restrições de ordem infraconstitucional ou em determinadas situações excepcionais previstas constitucionalmente (estados de defesa e de sítio, por exemplo).

Em pleno século XXI, crescem em importância e qualidade, no seio acadêmico, estudos que identificam fragilidades no instituto da eficácia jurídica das normas constitucionais, em especial quando trata das normas constitucionais de eficácia limitada.

No entender desta moderna corrente doutrinária todas as normas constitucionais têm natureza autoaplicável, por serem princípios ou regras extraídas da *Lex Mater*, que gozam de hierarquia superior e força vinculante com relação a todo o sistema jurídico-dogmático-hermenêutico, não se justificando a criação de níveis de eficácia e graus de aplicabilidade diante de vácuo instalado pelo próprio legislador ou pela sua simples omissão em praticar o ato legislativo integrativo.

Trazendo este debate para o campo do direito educacional e tratando do tema "gestão democrática da educação", sabe-se o Brasil adotou o ideário da reforma civil democrática, conforme se extrai da exegese: 1) do art. 53, incisos II e III do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que atribui aos filhos o papel de protagonistas do seu processo educacional na medida em que podem a todo tempo questionar os métodos pedagógicos empregados por seus pais e educadores, e 2) do artigo 206 da Constituição Federal e artigo 3º, inciso VIII da Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB) que estabelecem a gestão democrática como o tipo de gestão adotado na educação brasileira e que resulta da autonomia e da participação previstas nos artigos 14 e 15 do mesmo diploma legal. Outrossim, foi tratada no artigo 53 do ECA e é um dos objetivos fundamentais do Plano Nacional da Educação. Este sistema é que garante, no plano legal e em linhas gerais, a democracia da educação.

Por outro lado, sabemos que ao se adotar o posicionamento que hoje prepondera na doutrina e jurisprudência acerca da eficácia das

normas constitucionais estaremos esvaziando a gestão democrática da educação (por meio dos "conselhos de escola") de qualquer viabilidade prática já que o legislador local queda-se omissos e não regulamenta, como era de se esperar, o instituto ao fixar, por exemplo: quórum, periodicidade das reuniões, escolha dos membros, equidade na representatividade dos segmentos envolvidos no processo pedagógico, etc.

Diante de todo este quadro acima delineado, Vossa Excelência pensa que, em se tratando da "gestão democrática da educação", no caso do Distrito Federal, haveria necessidade de alguma outra atividade legislativa ou administrativa (uma portaria, por exemplo), de natureza integrativa, para garantir a eficácia plena e a aplicabilidade imediata da norma constitucional ou ela vale de per si?

- 3) Em tema de concretização dos direitos sociais fundamentais (a exemplo da educação e da saúde) um dos principais debates na atualidade diz respeito à sujeição destes à chamada "cláusula da reserva do possível".

Segundo esta teoria, de origem alemã, a ação do administrador público fica submetida à disponibilidade financeira para atender às "liberdades positivas" dos cidadãos, estas entendidas como aquelas que criam obrigações (prestações positivas) para o Estado.

Tal limitação, contudo, não é, plenamente, aceita em sede doutrinária. Primeiramente porque a reserva do possível foi cunhada com enfoque na realidade germânica e não pode ser, simplesmente, transplantada para países como o Brasil. Em segundo lugar, porque ela não é compatível com a realidade dos países em desenvolvimento, onde não há garantia de um mínimo social. No Brasil, como cediço, existe um tremendo "déficit social", como já apontou Fernandes e, segundo esta visão, tal fato não pode ser ignorado pelo Direito e a implementação dos direitos sociais, por meio da execução de políticas públicas, não pode estar sujeita à justificativas ligadas à limitação orçamentária uma vez que haveria uma vinculação do administrador público à realização ótima dos direitos sociais.

É bom lembrar, contudo, que alguns estudiosos dedicados ao direito internacional e aos direitos humanos, a exemplo de Antônio Augusto Cançado Trindade, admitem a limitação da "reserva do possível" no Brasil. Enfocam a problemática sob o manto de duas teorias: (i) da indivisibilidade dos direitos humanos e (ii) da proibição do retrocesso. Esta última vertente conceitual apregoa que uma vez implementados os direitos, o administrador público estaria vinculado a sua realização e continuação, inviabilizando-se, a partir dali, o retrocesso social.

Qual o posicionamento de Vossa Excelência sobre o tema? A cláusula da reserva do possível constitui óbice jurídico para obtenção de respostas satisfatórias junto ao Poder Judiciário em demandas que envolvem o direito educacional no Distrito Federal?

4) A gestão democrática da educação é um instituto de pouco impacto empírico-pragmático na realidade brasileira, na medida em que os chamados Conselhos de Escola (ou Conselhos Escolares) ainda não foram efetivados.

A literatura da Educação afirma a importância do instituto e aponta como aspectos positivos da gestão democrática:

- redução das relações manipulativas;
- Comprometimento dos envolvidos no processo;
- Instalação de um clima favorável ao trabalho e à aprendizagem;
- Redução da dependência vertical;
- Maior integração horizontal;
- resultado da participação de todos no processo de tomada de decisões e no cumprimento das responsabilidades gerais.

Não há dúvidas, nos estudos da Pedagogia de que a participação da comunidade, especialmente, dos pais dos alunos é considerada hoje, ao lado da autonomia e descentralização escolar, como condição essencial de gestão democrática, encontrando-se disposta na LDB e no Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 53, que afirma o direito dos pais ou responsáveis de ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Há óbices à sua realização "razões sociológicas" como a falta de interesse dos pais, ou mesmo a percepção da própria escola (teoria da instituição) de que a participação dos pais pode configurar intervenção ou intromissão nos trabalhos acadêmicos. Há, outrossim, razões ligadas à Ciência da Administração que enxergam no Brasil uma falta de cultura de deliberação popular e de manutenção de relações transparentes e dialógicas com o Poder Público, em toda a sua extensão, inclusive, na prestação de serviços públicos essenciais, fato que exclui a dimensão sócio-política da gestão das políticas públicas educacionais.

Outro viés político que prejudica sobremaneira o adequado e democrático processo de escolha dos diretores que, em inúmeras unidades federadas continua a ser delegado ao Poder Executivo, em grande parte por ausência de uma legislação que autorize a escolha democrática do diretor.

No caso do Distrito Federal, quais seriam, no entender de Vossa Excelência, os principais entraves à gestão democrática da educação para que nela se possa enxergar uma realidade constatável? A legislação que trata do assunto prevê a escolha do diretor da escola?

- 5) O Ministério Público é instituição permanente incumbida pela Constituição Federal da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme estabelece o artigo 127, caput, da Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo IV, que trata das "Funções Essenciais à Justiça". Suas funções vêm elencadas no artigo 129 da Lei Maior.

Em cumprimento a seu desiderato constitucional, o Ministério Público atua nas mais diversas áreas. Além da já tradicional atuação na área criminal, que eleva o *Parquet* a titular exclusivo da ação penal privada (senhor da ação penal), o órgão ministerial atua na defesa dos direitos sociais, ligados à cidadania e democracia, incumbindo-lhe a iniciativa de buscar a concretização das dicções legislativas que criam obrigações para o Estado e vinculam o administrador à realização ótima dos direitos fundamentais por meio da adequada implementação de políticas públicas.

Defende o órgão ministerial, nesse contexto, interesses sociais como, por exemplo, aqueles relativos à educação, saúde, trabalho, na busca do cumprimento dos deveres estatais, bem como no respeito aos direitos transindividuais (ligados à coletividade) como no caso do meio ambiente, consumidor, falência e recuperação de empresas etc.

Atua através dos instrumentos jurídicos que lhe foram disponibilizados pelo sistema legal (exemplo do controle de constitucionalidade, inquéritos civis públicos, ações civis públicas, termos de ajustamento de condutas, audiências públicas, notificações, recomendações, ações penais etc,) do controle da Administração Pública e exerce esta missão com base em princípios extraídos da Carta Política (Capítulo IV, que trata das "Disposições Gerais"), legislação específica que regulamenta a Administração Pública.

Sua atuação, contudo, não está restrita à jurisdicional, em que pese esta ter sempre sido alvo da majoritária atenção da literatura sobre o tema. Relevante também é a atuação do *Parquet* junto ao Poder Executivo e Legislativo. Posto que desvinculada é possível se enxergar uma interação proativa entre o chamado "quarto poder" e estes dois Poderes do Estado. Note-se que o que é vedado pela constituição é o exercício de atividades de representação judicial e consultoria jurídica de entidades públicas (art. 129, inciso IX, CF), mas que esta vedação não exclui o exercício do controle preventivo do Ministério Público face à Administração Pública e sua atuação como fiscal da lei junto ao Poder Legislativo.

A atuação fiscalizatória e de controle preventivo é exercida a todo o momento pelo Ministério Público e, se dirige a outras instituições e organizações dos demais Poderes, outros que o Judiciário. Cite-se como exemplos deste tipo de atuação: i) a expedição de uma requisição de documentos (art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar Federal n. 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União, LOMPU) para que sejam fiscalizados os procedimentos de aquisição de remédios pelo Poder Público para o tratamento de uma determinada doença que tem demandas não atendidas nas coletividades de pessoas que padecem de um mal físico específico; ii) recomendação dirigida ao Chefe do Poder Executivo, e demais autoridades com atribuição legal para tanto, no sentido de que implemente ou se aprimore uma política pública educacional relativa à merenda escolar (art. 6º, inciso XX, LOMPU), iii) notificar uma determinada testemunha (art. 8º, inciso I, LOMPU) a comparecer perante o órgão ministerial para esclarecer questões relativas à qualidade da prestação de serviços de relevância pública relativo ao transporte escolar, iv) requisitar a instauração de inquérito policial (art. 129, inciso VIII, CF) para apurar crime praticado por agentes do Poder Público na gestão do SUS, e, v) exercer todos os atos administrativos referentes ao mister de controle externo da atividade policial (art. 129, inciso VII, CF).

Importante é notar que o exercício da função ministerial junto ao Poder Judiciário foi mera opção do legislador e que as suas funções institucionais tem natureza jurídica, predominantemente administrativa voltada, dentre outras coisas, para a fiscalização e promoção da observância da lei, conforme anota Hugo de Nigro Mazzilli. Nesse sentido, de todo desejável a sua atuação de controle, especialmente, de natureza preventiva, na defesa dos direitos fundamentais à saúde ou à educação, como nos exemplos supracitados.

Enquanto organização que é a instituição ministerial, ela se relaciona com outras organizações: aquelas ligadas aos próprios poderes constituídos (Poder Judiciário, Poder Executivo e Poder Legislativo), a outras instituições do setor público (a exemplo da polícia), à própria sociedade civil (ONGs, por exemplo) e à imprensa (periódicos e televisão). Nesse campo adentramos no campo das relações interorganizacionais.

Essas relações, no entender de Vossa Excelência, tem sido proativas? Tem o Judiciário acolhido as pretensões ministeriais preservando o interesse público e propiciando o acesso à justiça nas ações coletivas propostas pelo órgão ministerial? O Judiciário resiste ao "ativismo judicial" nas hipóteses de inércia ou omissão do Poder Público, com a

ausência de implementação de uma determinada política pública, sob alegação de que estaria perpetrando violação ao princípio da separação dos poderes previsto na CF? A falta de transparência e corrupção tem "atravancado" as relações em algum sentido? A imprensa percebe o trabalho do MP na seara educacional? Valoriza-o?

- 6) A Administração Pública brasileira é eminentemente burocrática e este modelo de gestão tem sido objeto de severas críticas na literatura, em especial, pelo trabalho de tipologia diferenciada apresentada por Amitai Etzioni, os estudos sobre as suas disfunções de Merton e a crítica à neutralidade axiológica da burocracia weberiana levada a efeito por Maurício Tragtenberg.

No plano constitucional a superação do modelo burocrático de Administração Pública foi engendrada com a edição da Emenda Constitucional nº 19 que propôs uma gestão pública gerencial voltada para a qualidade na prestação de serviços prestados à população, com a criação das Agências, Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público etc

Os estudos de Administração Pública apontam para as fragilidades técnicas e os equívocos da reforma gerencial, em especial, de seus institutos do controle de resultados, das terceirizações e da importação de inúmeros institutos ligados ao "direito das agências" estadunidense.

Surgem, então, duas correntes que apontam: (i) para a necessidade de se praticar uma gestão da *res publica* onde a participação popular e o controle social (ou controle democrático) são peças chaves em um processo eminentemente dialógico e de garantia da soberania popular. Trata-se da chamada gestão societal (ou social, democrática ou alternativa); (ii) para a imprescindibilidade de aprimoramento da burocracia pátria, com o escopo de torná-la estável (burocracia estável), sem necessidade de sua eliminação. Nesse diapasão, o estímulo às "boas práticas" na administração pública, como aquelas voltadas para o "planejamento e desenvolvimento de pessoas" e a "profissionalização da Administração Pública" com a valorização de institutos como o "concurso público" (art. 37, CF) são os meios naturais de se atingir o almejado grau de estabilidade burocrática.

Nesse sentido, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios tem envidado esforços no sentido de estimular a democracia deliberativa-constitucional, para usar a terminologia de Paulo Bonavides, quando o tema é educação? Tem, outrossim, o órgão ministerial no DF lutado contra as terceirizações nesta seara e pela observância às regras vinculantes do concurso público na área educacional?

- 7) O direito educacional não goza de grande prestígio nos meios jurídicos. Há mesmo aqueles que negam autonomia à este ramo da Ciência Jurídica. Poucos são os concursos públicos, mesmo para preenchimento de cargos de agentes políticos como os magistrados, que exigem, efetivamente, matérias ligadas a este ramo do Direito, ignorando que o tema não só está insculpido expressamente na Carta Magna, mas é tratado em farta legislação infraconstitucional e em atos administrativos e já se constituem em subsistema jurídico autônomo.

Outros doutrinadores, por outro lado, tratam-no não só como ramo autônomo, mas também classificam-no como um dos "novos direitos", chamando atenção para a relevância pública deles. Esta corrente, ademais, apregoa, a necessidade de se promover leituras transdisciplinares (Piaget, Edgard Morin e L. Von Bertalanffy) para a consecução da Educação e do direito educacional como instrumento a serviço da realização deste direito da coletividade.

No MPDFT, as duas Promotorias de Defesa da Educação (PROEDUC) realizam todo o trabalho de defesa deste relevantíssimo direito de segunda geração (em especial no que pertine à educação pública, mas em alguns casos, na seara da educação privada), que é crítico para assegurar a equidade intergeracional em nossa sociedade e viabilizar o desenvolvimento sustentável do ente federado Distrito Federal e, por que não dizer, do nosso país: o Brasil.

Qual a opinião de Vossa Excelência sobre este tema? Vossa Excelência entende que a PROEDUC goza de estrutura administrativa-física suficiente para cumprimento de seu *munus*? Os servidores gozam de um preparo adequado para assessorar os membros no exercício de suas funções? Existem necessidades de treinamento de pessoal? E o estímulo acadêmico e de atualização dos membros sobre o direito educacional é uma realidade no MPDFT?

- 8) Vossa Excelência poderia falar de dois aspectos do trabalho da PROEDUC pouco conhecidos: (i) a defesa de direitos individuais ligados à Educação, como por exemplo, a impetração de mandados de segurança individuais a fim de garantir o direito à matrícula e (ii) a atuação da Promotoria na esfera da "educação privada"?

- 9) Vossa Excelência conhece a gestão estratégica? Acredita na possibilidade de se levar a efeito uma atuação estratégica do Ministério Público do Distrito Federal de molde a se obter a realização prática de direitos fundamentais incluídos aqui o direito à educação?

- 10) Vossa Excelência gostaria de tecer mais algum comentário?
Registrar algum pensamento, frase ou chamar atenção para algum ponto que repute essencial?

ANEXO III

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

PORTARIA Nº 156, DE 31 DE JANEIRO DE 2000

Cria e define as atribuições da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação na estrutura do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e dá outras providências.

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, no uso de suas atribuições que lhe confere a Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993,

Considerando que a educação é direito fundamental de extrema importância para o desenvolvimento social;

Considerando que a Constituição Federal prevê, em seu art.205, que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, de forma a assegurar o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho;

Considerando que o ensino fundamental gratuito, inclusive aos que a ele não tiveram acesso em idade própria, é obrigação do Estado e constitui direito público subjetivo;

Considerando que são atribuições do Ministério Público, na área educacional, exercer a fiscalização do emprego de verbas públicas, o controle da evasão escolar e elaborar gestões junto aos órgãos de segurança pública visando à prevenção e ao combate à criminalidade;

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

Considerando o contido nos autos do Procedimento Administrativo n.º 08190.002863/99-00, decorrente de Comissão Instituída pelo Procurador-Geral de Justiça para efetuar análise do sistema educacional e das atribuições do Ministério Público nesta matéria;

Considerando os termos do relatório final da Comissão antes mencionada (Procedimento n.º 08190.002863/99-00), integrada pelos Promotores de Justiça Isabel Cristina Augusto de Jesus, Cátia Gisele Martins Vergara, Luisa de Marillac Xavier dos Passos, Cleonice Maria Resende, Luciana Bertini Leitão, Trajano Sousa de Melo, Newton Cezar Valcarenghi Teixeira e Bernardo de Urbano Resende;

Considerando que as Promotorias de Justiça de Infância e Juventude, Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social, Promotorias de Defesa do Cidadão, Promotorias de Justiça de Defesa da Filiação, do Idoso e do Portador de Deficiência e Promotorias Criminais têm desempenhado funções institucionais nas matérias relacionadas à educação, implicando a atuação descentralizada, o que proporciona a inexistência de maior controle ministerial no que se refere à observância do direito à educação e conseqüências no Distrito Federal;

Considerando a necessidade de promover a fiscalização das escolas públicas e privadas que exercem as atividades educacionais;

Considerando que é atribuição Constitucional do Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, da Constituição Federal), dentre os quais os relacionados à matéria educacional;

Considerando que a Constituição Federal assegurou o direito de todos à educação, sendo dever do Estado sua promoção (art. 205 da Constituição Federal), que será efetivada mediante a garantia do ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para todos que não tiveram acesso na idade própria; universalização progressiva do ensino médio; o atendimento especializado aos portadores de deficiência; atendimento em

creche e pré-escola; oferta de ensino noturno e regular; atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (art. 208 da Constituição Federal);

Considerando que a Carta Constitucional ressaltou que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa a responsabilidade da autoridade competente (art. 208, § 1º da CF) e, ainda, que ao poder público compete recensear os educandos do ensino fundamental, zelando, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola;

Considerando que a Constituição Federal, seguindo seu ideário democrático, incumbiu ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses e direitos difusos, sendo uma de suas funções zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na normativa constitucional, promovendo as medidas necessárias à sua garantia;

Considerando que o Ministério Público tem o dever Constitucional de acompanhar e fiscalizar a observância, por parte do administrador público, dos princípios e deveres decorrentes do direito à educação;

Considerando que a atuação descentralizada do Ministério Público não possibilita otimizar a defesa dos direitos e interesses daqueles que utilizam os relevantes serviços prestados pela administração pública e privada na esfera educacional;

Considerando a urgente necessidade do acompanhamento da aplicação de verbas públicas destinadas a área educacional e, ainda, em razão do princípio da eficiência, do acompanhamento e fiscalização das ações governamentais nesse setor. Evidentemente que ao Ministério Público não compete impor políticas públicas mas, sem dúvida, deflui do sistema constitucional sua responsabilidade na defesa do direito à educação;

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

Considerando os termos da "Carta de Recife em Defesa da Educação", de 18 de dezembro de 1998, elaborada pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça,

RESOLVE:

Art. 1º. Criar, no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, a **PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO**, com sede na Circunscrição do Ministério Público de Brasília e atribuições em todo o Distrito Federal.

Art. 2º. A Promotoria de Justiça de Defesa da Educação é órgão de integração entre a Procuradoria-Geral de Justiça e os Promotores de Justiça, com o objetivo de executar ações judiciais e extrajudiciais em defesa da educação no Distrito Federal.

Art. 3º. Aos Promotores de Justiça e/ou Promotores de Justiça Adjuntos em exercício na Promotoria de Justiça de Defesa da Educação competem as seguintes atribuições específicas:

- I - promover as medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas, necessárias à defesa da educação;*
- II - tutelar os direitos difusos, coletivos, sociais e individuais indisponíveis, relativos à educação;*
- III - instaurar e presidir o inquérito civil público - ICP, bem como os Procedimentos de Investigação Preliminar - PIP;*
- IV - promover e acompanhar a Ação Civil Pública - ACP para a defesa da educação;*
- V - promover e acompanhar medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas no caso de desobediência, recusa, retardamento ou omissão no atendimento às requisições formuladas;*
- VI - promover e acompanhar outras medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas, bem como exercer as atribuições*

12

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

cometidas pela legislação ao Ministério Público na proteção dos direitos difusos e coletivos atinentes à educação;

VII - encaminhar ao órgão de execução respectivo, diretamente ou por intermédio da Procuradoria-Geral, documentos relativos à existência de infração administrativa, civil ou penal não insertas no rol de suas atribuições;

VIII - receber e processar representações e quaisquer outros expedientes de quaisquer pessoas, por escrito ou oralmente, devendo nestes caso, reduzi-las a termo, dando-lhes o encaminhamento devido;

IX - subsidiar os órgãos superiores do MPDFT na definição de políticas e programas ligados à sua área de atuação;

X - promover a execução da política institucional, os programas e as ações específicas pertinentes à sua área de atuação;

XI - propor a elaboração ou a alteração das normas em vigor pertinentes a sua área de atuação;

XII - propor à Procuradoria-Geral de Justiça a celebração de convênios de interesse de sua área de atuação, bem como zelar pelo cumprimento das obrigações deles decorrentes;

XIII - representar o MPDFT, mediante designação da Procuradoria-Geral de Justiça, junto aos organismos e entidades em eventos ligados à sua área de atuação;

XIV - promover a integração do MPDFT com órgãos e entidades públicas e privadas, objetivando a união de esforços e, quando for o caso, o desenvolvimento de ações conjuntas ou simultâneas;

XV - colaborar com órgãos e entidades públicas e privadas, especialmente na promoção de campanhas educativas e preventivas, bem como na implementação de programas e projetos que visem ao aperfeiçoamento dos serviços ligados à sua área de atuação;

Y

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

XVI - expedir recomendações aos órgãos e entidades públicas e privadas, com vistas à prevenção de condutas lesivas à matéria educacional e à melhoria das atividades ligadas à sua área de atuação;

XVII - promover a divulgação das atividades desenvolvidas, principalmente com caráter pedagógico e ou preventivo;

XVIII - acompanhar, permanentemente, o noticiário local e nacional, com vistas à eventual adoção das providências legais cabíveis, com relação aos fatos que guardem pertinência com sua área de atuação;

XIX - manter arquivo organizado e atualizado dos documentos e peças processuais produzidas nos procedimentos de sua atribuição, bem assim de decisões judiciais pertinentes;

XX - manter cadastro atualizado dos estabelecimentos de ensino públicos e privados, Diretorias Regionais de Ensino e demais órgãos da Secretaria de Educação, Sindicatos e outras instituições envolvidas com a matéria educacional;

XXI - selecionar, coleccionar e catalogar informações técnicas e jurídicas e outras que interessem à sua área de atuação;

XXII - desenvolver estudos e pesquisas, bem como sugerir aos órgãos superiores a implementação de outros mecanismos de aperfeiçoamento técnico;

XXIII - implementar programas de esclarecimento à sociedade civil acerca dos direitos relativos à educação, por meio de palestras, cursos, exposições, em conjunto ou separadamente com os demais órgãos do Ministério Público;

XXIV - apresentar aos órgãos superiores e de correição do MPDFT, relatório de atividades das Promotorias de Justiça, de acordo com as regulamentações pertinentes ou sempre que solicitado;

XXV - assistir, quando solicitado, aos demais membros do MPDFT em questões relativas à sua área de atuação;

Handwritten signature

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

XXVI - officiar como fiscal da execução da lei, nas medidas judiciais em defesa da educação, sempre que tais ações não tenham sido propostas pelo Ministério Público;

XXVII - promover, conjunta ou separadamente, com a Promotoria de Justiça de Defesa da Filiação, do Idoso e do Portador de Deficiência, medidas para a proteção e garantia dos direitos do portador de necessidades especiais à educação;

XXVIII - promover, conjunta ou separadamente, com a Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e Juventude, medidas judiciais e extrajudiciais para a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente no que diz respeito ao Direito fundamental à educação;

XXIX - promover medidas objetivando o combate à evasão escolar, bem como à inclusão de crianças e adolescentes no sistema educacional público;

XXX - participar, como observador, do Conselho de Educação do Distrito Federal; Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e; do Conselho de Administração do FUMDEVAM;

XXXI - fiscalizar a correta aplicação dos recursos orçamentários e contribuições sociais destinados à área educacional, principalmente os recursos do FUNDEF e do FUMDEVAM, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;

XXXII - exercer outras atribuições previstas em lei ou designadas pelo Procurador-Geral de Justiça.

§ 1º O acompanhamento dos feitos judiciais iniciados pelas Promotorias de Justiça de Defesa da Educação será efetuado preferencialmente por seus próprios integrantes ou pelos Promotores de Justiça com atribuições junto ao Juízo processante.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

§ 2º Antes de instaurar qualquer procedimento de investigação preliminar ou inquérito civil público, deve o Promotor de Justiça verificar, junto à secretaria, a existência de procedimento com o mesmo objeto e, em caso positivo, encaminhar as peças de informação àquele órgão.

§ 3º A Promotoria de Justiça promoverá reuniões periódicas para definir estratégia de atuação, uniformidade de procedimentos e priorização de atuações.

§ 4º Cada procedimento administrativo ou processo judicial ficará sob a responsabilidade de um único Membro, conforme distribuição aleatória e equitativa, ainda que a atuação seja conjunta ou que as promoções tenham a assinatura de dois ou mais Promotores de Justiça.

Art. 4º. Ultrapassado o período experimental de um ano, será realizado estudo sobre as atividades desenvolvidas, as dificuldades enfrentadas e as sugestões de melhoria.

Art. 5º. A Promotoria de Justiça de Defesa da Educação será instalada e entrará em efetivo funcionamento a partir do dia 1º de fevereiro de 2.000.

Art. 6º. Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 7º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

HUMBERTO ADJUTO ULHOA
Procurador-Geral de Justiça

ANEXO IV

**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

CONSELHO SUPERIOR

RESOLUÇÃO Nº 090, DE 14 DE SETEMBRO DE 2009

(DOU nº203, Seção 1, pág. 104 a 117, de 23/OUT/09)
(Alterado o anexo, na forma da Resolução nº 094, de 19/OUT/09 – DOU nº 208, Seção 1, pág. 165, de 30/OUT/09)
(Alterada a Resolução e o anexo pela Resolução nº 96, de 19/MAR/10 – DOU nº 85, Seção 1, Página 102, de 06/MAI/10)
(Alterada a Resolução e anexos pela Resolução nº 99, de 10/MAI/10 – DOU nº 103, Seção 1, Página 113, de 1º/JUN/10)

Dispõe sobre as atribuições e distribuição de processos nas Promotorias de Justiça e dá outras providências.

O CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 166, inciso I, alíneas c e d, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, e o Processo nº 08190.010978/06-70 e de acordo com deliberação na 164ª Sessão Ordinária, realizada em 14 de setembro de 2009,

CONSIDERANDO a necessidade de definir as atribuições e regulamentar os critérios de distribuição de feitos nas Promotorias de Justiça;

CONSIDERANDO o dever de levar ao conhecimento dos Membros do Ministério Público e da comunidade em geral as diversas atribuições do Parquet e a distribuição de tarefas entre os órgãos da Instituição;

RESOLVE:

Art. 1º Para efeito do exercício de suas atribuições funcionais, os Promotores de Justiça e Promotores de Justiça Adjuntos, Órgãos de execução do Ministério Público em primeira instância, serão agrupados em Promotorias de Justiça com atuações nas áreas Cíveis, Criminais e Especializadas, com atribuições estabelecidas nesta Resolução, as quais contarão com

estrutura administrativa para o desempenho dos respectivos serviços auxiliares.

§ 1º A distribuição de feitos e a divisão de audiências serão discriminadas em quadros anexos a esta Resolução, para cada Circunscrição do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

§ 2º A distribuição de feitos no âmbito interno do MPDFT será aleatória e realizada por meio de sistema eletrônico.

§ 3º As atribuições e a distribuição dos feitos no âmbito das Procuradorias de Justiça serão reguladas em ato próprio.

CAPÍTULO I

DAS ATRIBUIÇÕES COMUNS

Art. 2º As Promotorias de Justiça disporão, no exercício de suas atribuições, dos instrumentos mencionados nos arts. 6.º a 10 da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, e nos arts. 25 a 27 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.

§ 1º As Promotorias de Justiça poderão requisitar a instauração de inquérito policial, na forma da lei, ainda que visando à apuração de fato estranho às suas próprias atribuições.

§ 2º As Promotorias de Justiça deverão remeter informações e documentos aos demais órgãos de execução do Ministério Público, sempre que verificados, nos feitos de sua atribuição, fatos ou atos que possam estar abrangidos pelas atribuições de outras Promotorias de Justiça, na forma desta Resolução.

CAPÍTULO II

DAS PROMOTORIAS COM ATUAÇÃO NA ÁREA CRIMINAL

SEÇÃO I

DA ORGANIZAÇÃO

Art. 3º São Promotorias de Justiça com atuação na área criminal:

- I - Promotorias de Justiça Criminais;
- II - Promotorias de Justiça Especiais Criminais;
- III - Promotorias de Justiça do Tribunal do Júri;
- IV - Promotorias de Justiça de Entorpecentes;
- V - Promotorias de Justiça de Execuções Penais;
- VI - Promotorias de Justiça Militares;
- VII - Promotorias de Justiça de Delitos de Trânsito; e
- VIII - Promotoria de Justiça de Defesa da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar.

Art. 4º Às Promotorias de Justiça, com atribuições na área criminal, além das atribuições mencionadas no art. 2º, compete:

I - promover, privativamente, a ação penal pública e intervir na ação penal subsidiária da pública e na ação penal de iniciativa privada;

II - requisitar diligências investigatórias e instauração de inquérito policial, podendo acompanhá-los e apresentar provas;

III - promover o arquivamento de inquérito policial, de termo circunstanciado e das demais peças de informação;

IV - officiar em processo e procedimento administrativos, em petições, em representações, em notitia criminis e nas demais peças de informação distribuídos no âmbito interno do MPDFT, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;

V - requerer prisão temporária ou preventiva, busca e apreensão ou outra medida cautelar, de ofício ou mediante representação;

VI - officiar nos pedidos de relaxamento de prisão em flagrante, temporária ou preventiva e nos pedidos de liberdade provisória, ou requerê-los de ofício;

VII - manifestar-se em habeas corpus;

VIII - officiar nos feitos criminais decorrentes da aplicação da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, ressalvadas as atribuições das promotorias especializadas;

IX - propor a suspensão condicional do processo, nos casos previstos no art. 89 da Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995;

X - exercer o controle externo da atividade policial, conforme discriminado nos anexos desta Resolução;

XI - manifestar-se nos incidentes de insanidade mental do acusado ou promovê-los de ofício;

XII - colher, na hipótese do art. 24, in fine, do Código de Processo Penal, manifestação expressa do legitimado pelo oferecimento ou não da representação e

XIII - exercer outras atribuições previstas em lei ou em ato deste Conselho. (NR - Resolução nº 096, de 19 de março de 2010).

SEÇÃO II

DAS ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS

Art. 5º Às Promotorias de Justiça de Execuções Penais, além do disposto nos art. 2º e 4º, compete, ainda:

I - zelar pelo correto cumprimento da pena e da medida de segurança;

II - zelar pela garantia de integridade física e moral dos presos;

III - zelar pela garantia de individualização do cumprimento da pena, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado;

IV - zelar pelo cumprimento da garantia às presidiárias de poderem permanecer com seus filhos durante o período de amamentação;

V - inspecionar, no mínimo uma vez por mês, os estabelecimentos penais situados no Distrito Federal;

VI - promover a defesa e garantia dos Direitos Humanos dos presos, ajuizando ações civis públicas, instaurando inquéritos civis e celebrando termos de ajustamento de conduta ou quaisquer outros atos;

VII - fiscalizar a regularidade formal das guias de recolhimento e de internação;

VIII - tomar as providências necessárias para o desenvolvimento célere e regular do processo de execução penal;

IX - intervir em ou promover de ofício:

a) incidentes da execução penal;

b) pedido de aplicação, de substituição e de revogação da medida de segurança;

c) procedimento de progressão e regressão de regime de cumprimento da pena;

d) procedimento de revogação e de suspensão condicional da pena;

e) procedimento de livramento condicional;

f) procedimento de internação, desinternação e restabelecimento do regime anterior;

g) pedido de aplicação de lei posterior ao caso julgado, que de qualquer modo possa favorecer o condenado;

h) pedido de extinção da punibilidade;

i) pedido de soma ou unificação de penas;

j) pedido de detração e remição de pena;

l) pedido de saída temporária;

m) pedido de cumprimento de pena ou medida de segurança em outra comarca;

n) pedido de remoção, na hipótese prevista no § 1º do art. 86 da Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984 (Lei de Execuções Penais - LEP); e

o) pedido de interdição de estabelecimento penal, no caso de funcionamento em condições inadequadas ou com infringência aos dispositivos legais.

X - fiscalizar o cumprimento da pena restritiva de direitos;

XI - fiscalizar o cumprimento das penas e das medidas alternativas;

XII - inspecionar os estabelecimentos onde se efetive o cumprimento de penas ou medidas alternativas;

XIII - manter cadastro de entidades privadas e públicas credenciadas para o cumprimento de penas ou medidas alternativas;

XIV - representar à autoridade judicial ou administrativa a fim de instaurar sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal, se não for o caso de instaurá-los de ofício;

XV - promover a instalação e acompanhar o regular funcionamento do Conselho da Comunidade;

XVI - manter permanente contato com os demais órgãos da execução penal, visando ao aprimoramento dos meios e modos de cumprimento da pena;

XVII - promover o cadastramento de entes públicos e entidades não governamentais, objetivando a execução de penas restritivas de direitos e das condições impostas aos beneficiários de sursis e livramento condicional;

XVIII - fiscalizar a prestação de assistência, especialmente a jurídica e à saúde, aos presos e aos egressos, bem como promover, em contato com entes públicos e organizações não governamentais, meios de ensino e de trabalho nos estabelecimentos penais;

XIX - fiscalizar a regularidade dos critérios de visita íntima e de revista aos visitantes dos estabelecimentos penais;

XX - fiscalizar a regularidade dos procedimentos administrativos instaurados para apuração de faltas e aplicação de sanções administrativas; e

XXI - promover e acompanhar outras medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas, bem como exercer as atribuições cometidas pela legislação em vigor ao Ministério Público, na proteção dos direitos do sentenciado durante a execução penal no Distrito Federal.

§ 1º A apuração de eventual notícia de violação de direitos ocorrida no ambiente prisional caberá à Promotoria de Justiça de Execuções Penais responsável pelo processo de execução do apenado. No caso de ainda não existir processo instaurado ou de a violação de direitos ser atinente a um grupo ou à generalidade dos apenados, a apuração caberá a qualquer uma das Promotorias que atuam perante a Vara de Execuções Criminais, mediante distribuição aleatória.

§ 2º Havendo indícios suficientes da prática de crime de tortura no ambiente prisional, a Promotoria de Justiça de Execuções Penais remeterá o resultado da investigação preliminar, acompanhado de relatório circunstanciado, ao Núcleo de Combate à Tortura para as providências cabíveis.

§ 3º Na hipótese de rebelião ou de outro fato capaz de comprometer, ainda que parcialmente, a segurança ou o funcionamento do sistema prisional, as atribuições de que trata a presente Seção, que visem à intermediação de soluções para o conflito, serão de responsabilidade de todas as Promotorias de Justiça de Execuções Penais que atuam perante a Vara de Execuções Criminais, sob a coordenação da Promotoria de Justiça responsável pela fiscalização da unidade no período correspondente.

Art. 6º Às Promotorias de Justiça Militares, além do previsto nos arts. 2º e 4º, compete, ainda, exercer, com exclusividade, o controle externo da atividade de polícia judiciária militar e do Corpo de Bombeiros Militar, inclusive no que diz respeito às sanções previstas na legislação especial aplicáveis aos agentes públicos nos casos de improbidade administrativa, nos termos da lei, relativamente ao pessoal e órgãos militares do Distrito Federal.

Parágrafo único. A atuação das Promotorias de Justiça Militares, nas ações para apuração de responsabilidade de agentes públicos por improbidade administrativa, restringe-se aos casos em que a improbidade afetar a Administração Pública Militar, sem prejuízo do disposto no art. 21.

Art. 6º-A - Às Promotorias de Justiça de Defesa da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, além do disposto nos artigos 2º e 4º, compete, ainda:

I - officiar nas medidas protetivas de urgência, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, ou requerê-las de ofício;

II - inspecionar as entidades governamentais ou não, de atendimento à Mulher em Situação de Violência Doméstica ou Familiar. (NR - Resolução nº 096, de 19 de março de 2010).

Art. 6º-B - À 1ª e 2ª Promotorias Especiais Criminais de Brasília, que funcionarão das 6h às 12h, e à 5ª e 6ª Promotorias Especiais Criminais de Brasília, que funcionarão das 18h às 24h, além do disposto nos artigos 2º e 4º, compete, ainda, officiar nos feitos relativos ao plantão de Primeira Instância do Ministério Público, nos horários acima discriminados, bem como exercer outras atribuições prescritas em lei ou ato deste Conselho. (NR - Resolução nº 096, de 19 de março de 2010).

CAPÍTULO III DAS PROMOTORIAS COM ATUAÇÃO NA ÁREA CÍVEL

Art. 7º São Promotorias de Justiça Cíveis com atuação na área cível:

I - Promotorias Cíveis, de Órfãos e Sucessões; e

II - Promotorias de Família.

Parágrafo único. As Promotorias de Justiça Cíveis poderão acumular as atribuições cíveis, de família e de órfãos e sucessões.

Art. 8º Às Promotorias de Justiça Cíveis, além das atribuições mencionadas no art. 2º, compete:

I - promover medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas e intervir em todas as causas em que há interesses de incapazes;

II - promover medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas e intervir nas causas em que houver suspeita de incapacidade de qualquer dos interessados, adotando as medidas pertinentes;

III - promover ou intervir nos procedimentos de jurisdição voluntária;

IV - promover a ação civil pública, ressalvadas as atribuições das Promotorias de Justiça especializadas;

V - referendar acordo extrajudicial celebrado pelas partes, por instrumento escrito, nos termos do § 1º do art. 57 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995;

VI - tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, ressalvadas as atribuições das Promotorias de Justiça especializadas;

VII - intervir em todas as demais causas em que houver interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte;

VIII - intervir nos feitos e exercer a fiscalização dos cartórios extrajudiciais, promovendo as medidas cabíveis, ressalvadas as atribuições das Promotorias de Justiça de Registros Públicos;

IX - promover as medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas e intervir nas causas concernentes a:

a) sucessão legítima e testamentária;

b) inventário e partilha; e

c) herança jacente, bens de ausentes e vagos.

Art. 9º Às Promotorias de Justiça de Família, além das atribuições mencionadas no art. 2º, compete:

I - promover medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas e intervir nas causas concernentes a:

- a) estado da pessoa;
- b) pátrio poder;
- c) guarda de menores;
- d) alimentos;
- e) curatela e ausência;
- f) casamento e regime de bens entre os cônjuges;
- g) dissolução da sociedade conjugal e proteção à pessoa dos filhos;
- h) adoção, ressalvadas as atribuições das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude; e
- i) convivência familiar (arts. 1.723 a 1.727 do Código Civil);

II - referendar acordo extrajudicial celebrado pelas partes, por instrumento escrito, nos termos do § 1º, do art. 57, da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, quando se cuidar de matéria envolvendo prestação de alimentos;

III - officiar nos feitos relativos à tutela, curatela, alvarás e prestações de contas que tramitam nas varas perante as quais atuam; e

IV - fiscalizar entidades públicas ou privadas, situadas no Distrito Federal, responsáveis pela internação de pessoas com anomalia psíquica relativas aos feitos que tramitam nas varas perante as quais atuam, sem prejuízo das atribuições relativas a outros órgãos do MPDFT.

CAPÍTULO IV **DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA ESPECIALIZADAS**

Art. 10. São Promotorias de Justiça Especializadas:

I - Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Tributária - PDOT;

II - Promotorias de Justiça de Fazenda Pública;

III - Promotorias de Justiça de Falências e Recuperação de Empresas;

IV - Promotorias de Justiça de Registros Públicos;

V - Promotorias de Justiça de Defesa da Filiação - PROFIDE;

VI - Promotorias de Justiça da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência - PRODIDE;

VII - Promotorias de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude;

VIII - Promotorias de Justiça de Tutela de Fundações e Entidades de Interesse Social - PJFEIS;

IX - Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural - PRODEMA;

- X - Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP;
 - XI - Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística - PROURB;
 - XII - Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor - PRODECON;
 - XIII - Promotorias de Justiça de Acidentes do Trabalho;
 - XIV - Promotorias de Justiça de Defesa da Comunidade - PROCIDADÃ;
 - XV - Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde - PROSUS;
 - XVI - Promotorias de Justiça Criminal de Defesa dos Usuários dos Serviços de Saúde - PRÓ-VIDA;
 - XVII - Promotorias de Justiça de Defesa da Educação - PROEDUC; e
 - XVIII - Promotorias de Justiça Eleitorais.
- Parágrafo único.** As Promotorias de Justiça Especializadas exercerão suas atribuições em todo o Distrito Federal.

SEÇÃO I DA DEFINIÇÃO E DE SUAS ATRIBUIÇÕES

Art. 11. Às Promotorias de Justiça Especializadas competem as atribuições previstas no art. 2º desta Resolução e ainda:

I - promover e acompanhar as medidas judiciais e administrativas necessárias à defesa da ordem jurídica relativa à sua área de atuação;

II - promover e acompanhar a ação penal pública em decorrência de crimes relacionados na respectiva matéria de sua área de atuação, assim definidos em legislação especial, excluídos os crimes de atribuições das Promotorias de Justiça Especiais Criminais;

III - promover e acompanhar a ação penal pública em decorrência de crimes comuns nas hipóteses de conexão ou continência destes com crimes relacionados na respectiva matéria de sua área de atuação, assim definidos em legislação especial;

IV - instaurar e presidir o inquérito civil público, bem como o procedimento de investigação preliminar, para a defesa da ordem jurídica relativa à matéria da área de sua atuação;

V - promover e acompanhar a ação civil pública para a defesa da ordem jurídica relativa à matéria da área de sua atuação;

VI - tutelar os direitos difusos, coletivos sociais e individuais indisponíveis relativos à matéria da área de sua atuação;

VII - promover e acompanhar medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas decorrentes da recusa,

retardamento ou omissão no atendimento às requisições por elas formuladas;

VIII - promover e acompanhar outras medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas, bem como exercer as atribuições cometidas pela legislação em vigor ao Ministério Público, na proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos atinentes à ordem jurídica relativa à matéria da área de sua atuação, inclusive no que diz respeito a sanções previstas na legislação especial, aplicáveis aos agentes públicos nos casos de improbidade administrativa, nos termos de leis especiais;

IX - tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais nas matérias afetas às respectivas atribuições;

X - instaurar inquéritos civis e procedimentos de investigação preliminar destinados à propositura de ações de responsabilidade por atos de improbidade administrativa de suas respectivas atribuições, bem como promover as ações e medidas cabíveis;

XI - manter cadastro atualizado das instituições públicas ou privadas que prestem assistência social na área de sua atuação;

XII - empreender visitas periódicas às instituições e estabelecimentos referidos no inciso anterior, com o propósito de verificar o cumprimento de seus objetivos;

XIII - officiar nas medidas judiciais em defesa da ordem jurídica relativa à matéria da área de sua atuação, nas hipóteses legais de intervenção, sempre que tais medidas não tenham sido propostas pelo Ministério Público;

XIV - officiar nas audiências judiciais e extrajudiciais de sua atribuição;

XV - expedir recomendações a órgãos e entidades públicas e privadas, com vistas à observância da lei e dos princípios da Administração Pública, à prevenção de condutas lesivas à ordem jurídica, relativa à matéria da área de sua atuação e à efetividade dos serviços e atividades a ela relacionadas;

XVI - buscar, sempre que possível, a atuação conjunta com os Ministérios Públicos estaduais e/ou com os demais ramos do Ministério Público da União, nas questões que envolvam atribuições concorrentes ou conexas;

XVII. acompanhar as publicações do Diário Oficial da União e do Diário Oficial do Distrito Federal relacionadas à área de sua atuação;

XVIII - acompanhar e, se for o caso, apresentar propostas de modificação regulamentar e legislativa relacionadas à área de sua atuação;

XIX - representar ao Procurador-Geral de Justiça, se for o caso, pela inconstitucionalidade de lei local ou, na hipótese de lei federal, para que seja formulada representação sobre a inconstitucionalidade da norma para o Procurador-Geral da República; e

XX - exercer outras atribuições previstas em lei ou por ato deste Conselho.

§ 1º O oficiamento nos feitos judiciais iniciados pelas Promotorias de Justiça Especializadas, inclusive as audiências, será efetuado preferencialmente pelos Promotores de Justiça nelas lotados, observada a ordem das substituições prevista em norma específica e, na impossibilidade, pelos Promotores de Justiça com atribuições perante o juízo processante.

I - A impossibilidade do oficiamento nos feitos judiciais, mormente nas audiências, por parte dos Promotores de Justiça lotados nas Promotorias Especializadas, deverá ser previamente justificada, facultando-se ao membro substituto comunicar à Corregedoria a realização do ato;

II - Havendo motivo de força maior, a justificativa poderá ser apresentada posteriormente à realização do ato, tão logo haja cessado o motivo da impossibilidade de atuação. (NR - Resolução nº 096, de 19 de março de 2010).

§ 2º Antes de instaurar qualquer procedimento de investigação preliminar ou inquérito civil público, deve o Promotor de Justiça verificar, junto à secretaria, a existência de procedimento com o mesmo objeto ou versando sobre a mesma matéria - já distribuído a alguma promotoria de justiça - e, em caso positivo, encaminhar as peças de informação àquele órgão.

§ 3º Cada procedimento administrativo ou processo judicial, se for o caso, ficará sob a responsabilidade de uma única Promotoria de Justiça, conforme distribuição aleatória e equitativa, ainda que a atuação seja conjunta ou com a participação de outras Promotorias de Justiça ou ainda que as manifestações contenham a assinatura de dois ou mais Promotores de Justiça.

§ 4º As Promotorias de Justiça, se for o caso, promoverão reuniões periódicas, para definir estratégia conjunta de atuação, uniformidade de procedimentos e priorização de atuações.

§ 5º No caso do inciso VI do art. 4.º desta Resolução, incumbe às Promotorias Especializadas remeter ao juízo competente dos Juizados Especiais os autos suficientemente instruídos com dados que permitam a identificação do autor do fato e da conduta ilícita, a fim de viabilizar a proposta de transação penal ou, em caso de recusa, o oferecimento de denúncia pela Promotoria de Justiça Especial Criminal.

§ 6º As Promotorias de Justiça Especializadas com atribuições distintas poderão atuar conjuntamente nos casos em que a matéria for afeta a mais de um ofício especializado.

§ 7º No caso de conexão ou continência entre crimes afetos a Promotorias de Justiça especializadas com atribuições distintas, determinar-se-á a atribuição de acordo com as regras do Código de Processo Penal, na seguinte ordem:

a) em favor da Promotoria de Justiça com atribuições para a persecução penal do crime mais gravemente apenado;

b) em favor daquela Promotoria de Justiça responsável pelo maior número de delitos; e

c) pela prevenção, caso as hipóteses anteriormente especificadas não decidam o eventual conflito.

SEÇÃO II

DAS ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS

SUBSEÇÃO I

DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM TRIBUTÁRIA – PDOT

Art. 12. Às Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Tributária competem as atribuições previstas nos arts. 2º e 11 desta Resolução, e ainda:

I - promover e acompanhar a ação penal pública em decorrência de crimes contra a ordem tributária do Distrito Federal, assim definidos na legislação especial, e de crimes de excesso de exação, quando se referirem a tributos;

II - zelar pelo efetivo cumprimento das normas referentes à previsão, instituição e arrecadação da Receita Tributária previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000) e outras normas congêneres;

III - zelar pelo efetivo cumprimento das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio 2000) referentes à renúncia de receitas;

IV - acompanhar as metas de arrecadação de tributos, as medidas de combate à sonegação fiscal, de cobrança da dívida ativa e dos créditos executáveis pela via administrativa, a fim de propor medidas para dar eficiência a essas políticas e fiscalizar a legalidade dos atos;

V - acompanhar as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias que tenham referência com a receita tributária, a fim de zelar pelo cumprimento do resultado primário pretendido; e

VI - promover a responsabilização dos agentes públicos por meio da ação de improbidade administrativa, pelo descumprimento das normas relativas à previsão, instituição, arrecadação e renúncia de receitas tributárias.

SUBSEÇÃO II
DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE FAZENDA PÚBLICA

Art. 13. Às Promotorias de Justiça de Fazenda Pública competem as atribuições previstas nos arts. 2º e 11, desta Resolução, e ainda:

I - intervir e acompanhar ações coletivas que tramitem nas Varas de Fazenda Pública, ressalvadas as atribuições das Promotorias de Justiça Especializadas;

II - promover medidas judiciais, extrajudiciais e intervir nas causas, em tramitação nas Varas de Fazenda Pública, cuja intervenção do Ministério Público é determinada por lei, naquelas em que há interesses de incapazes e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte, ressalvadas as atribuições das demais Promotorias de Justiça Especializadas; e

III - intervir nos mandados de segurança que tramitam nas Varas de Fazenda Pública.

SUBSEÇÃO III
DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE FALÊNCIAS E RECUPERAÇÃO DE EMPRESAS

Art. 14. Às Promotorias de Justiça de Falências e Recuperação de Empresas competem as atribuições previstas nos arts. 2º e 11, desta Resolução, e ainda:

I - officiar nos processos de falência e recuperação de empresas, bem como promover a ação penal por crime falimentar;

II - fiscalizar a realização de arrecadações e leilões de bens de massa falida quando presente interesse que justifique a intervenção do Ministério Público;

III - officiar nos inquéritos instaurados com fundamento na Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974 e no Decreto-Lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987, promovendo a medida cautelar de arresto e a ação de responsabilidade pertinentes; e

IV - officiar nas ações judiciais que versem sobre interesses, bens ou direitos de titularidade de entidades submetidas à liquidação extrajudicial prevista na Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974.

SUBSEÇÃO IV
DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE REGISTROS PÚBLICOS

Art. 15. Às Promotorias de Justiça de Registros Públicos competem as atribuições previstas nos art. 2º e 11, desta Resolução, e ainda:

I - zelar pela regularidade dos registros públicos e dos serviços notariais e de registro no Distrito Federal;

II - promover e acompanhar medidas judiciais, extrajudiciais e administrativas decorrentes das infrações disciplinares praticadas pelos notários, oficiais de registro e empregados dos serviços notariais e de registro no Distrito Federal.

SUBSEÇÃO V

DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA FILIAÇÃO - PROFIDE

Art. 16. Às Promotorias de Justiça de Defesa da Filiação competem as atribuições previstas nos arts. 2º e 11 desta Resolução e ainda:

I - atuar na tutela da filiação, em face da Lei 8.560, de 29 de dezembro de 1992, exercendo as seguintes atribuições:

a) officiar perante a Vara de Registros Públicos, nos processos e procedimentos de suas atribuições;

b) instaurar procedimento administrativo para apuração da alegação de paternidade, nos casos do § 4º, do art. 2º, da Lei nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992, expedindo Portarias inaugurais, notificações e realizando a coleta dos depoimentos que julgar necessários, entre outras diligências; e

c) propor e acompanhar até o recebimento da inicial, a ação de investigação de paternidade quando entender existirem elementos suficientes.

II - promover o arquivamento dos procedimentos de investigação de paternidade que não resultarem nas respectivas ações;

SUBSEÇÃO VI

DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA PESSOA IDOSA E DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA - PRODIDE

Art. 17. Às Promotorias de Justiça da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência competem as atribuições previstas nos arts. 2º e 11 desta Resolução, e ainda:

I - atuar na tutela dos direitos de idosos para assegurar o respeito ao idoso, por parte do poder público e da sociedade em geral, consoante previsões de leis especiais; e

II - atuar na tutela dos direitos dos portadores de deficiência para assegurar o respeito à pessoa portadora de deficiência, por parte do Poder Público e da sociedade em geral, na forma da lei.

SUBSEÇÃO VII
DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE

Art. 18. Às Promotorias de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude competem as atribuições previstas nos arts. 2º e 11 desta Resolução e ainda:

I - zelar pelo efetivo respeito aos direitos fundamentais assegurados às crianças e aos adolescentes;

II - prestar atendimento e orientação às entidades governamentais e não governamentais que desenvolvam programas de atendimento às crianças e aos adolescentes;

III - inteirar-se dos atos normativos expedidos pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, pela Vara da Infância e da Juventude, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal, postulando sua alteração ou atualização para maior eficácia das normas ali estabelecidas;

IV - proceder à oitiva informal, durante o expediente forense normal, dos adolescentes autores de ato infracional que, pela gravidade ou repercussão social, não sejam liberados pela autoridade policial, consoante o art. 174, parte final, do ECA (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), bem como dos casos encaminhados pela Vara da Infância e da Juventude em regime de plantão;

V - articular-se com outros órgãos do Ministério Público, buscando integração de esforços e o desenvolvimento de ações que tenham por beneficiários as crianças e os adolescentes;

VI - representar ao Juízo visando à aplicação de penalidade por infrações cometidas contra as normas de proteção à infância e juventude, sem prejuízo da promoção de responsabilidade civil e penal do infrator, quando cabível;

VII - proceder à oitiva informal, durante o expediente forense normal, das partes e partícipes dos processos e procedimentos que tramitam pela sua respectiva Promotoria Cível e de Defesa dos Direitos Individuais, Difusos e Coletivos da Infância e da Juventude;

VIII - atuar nos processos de natureza cível, administrativa e pastas especiais envolvendo interesse de criança ou adolescente, de que trata o art. 148, incisos III, VII e Parágrafo Único, do ECA;

IX - promover, de ofício ou por solicitação dos interessados, a especialização e a inscrição de hipoteca legal e a prestação de contas de tutores, curadores e quaisquer administradores de bens de crianças e adolescentes nas hipóteses do artigo 98 do ECA;

X - conceder a remissão como forma de exclusão do processo;

XI - promover e acompanhar os procedimentos relativos a atos infracionais atribuídos a adolescentes, até a interposição recursal e oferecimento de contra-razões de recurso;

XII - proceder à oitiva informal de autor de ato infracional, consoante o art. 179 do ECA, adotando uma das providências do art. 180 do mesmo diploma legal, bem como promovendo todas as demais providências judiciais;

XIII - fiscalizar a fiel execução das medidas socioeducativas aplicadas pelo Poder Judiciário;

XIV - proceder à oitiva informal, quando o caso, de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas;

XV - fiscalizar as entidades governamentais e não-governamentais de atendimento e adotar as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias nos casos de funcionamento em condições inadequadas ou com infringência aos dispositivos legais;

XVI - acompanhar, fiscalizar e zelar pela regularidade, em todas as fases, do processo eleitoral de escolha dos conselheiros tutelares do Distrito Federal, sem prejuízo da atuação dos promotores eleitorais, devendo, para tanto:

a) promover as medidas cabíveis em caso de inadequação da regulamentação distrital aos ditames do Estatuto da Criança e do Adolescente;

b) acompanhar a elaboração e expedição das resoluções do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal referentes ao processo de escolha;

c) cientificar-se das habilitações das candidaturas e da documentação comprobatória dos requisitos exigidos, promovendo impugnações, se necessário;

d) zelar pelo cumprimento dos prazos e pela fiel observância das demais disposições legais e regulamentares;

e) recomendar ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente a correção de qualquer irregularidade constatada;

f) promover as medidas cabíveis em caso de não correção administrativa das irregularidades constatadas.

Parágrafo único. Cabe às Promotorias de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude responsável pela respectiva unidade de execução de medida socioeducativa a apuração inicial de eventual notícia de tortura ali realizada. Caso se trate de fundada notícia de prática criminosa, a Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude remeterá o resultado da investigação acompanhado de relatório circunstanciado ao Núcleo de Combate à Tortura, para as providências cabíveis.

SUBSEÇÃO VIII
DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA DE FUNDAÇÕES
E ENTIDADES DE INTERESSE SOCIAL - PJFEIS

Art. 19. Às Promotorias de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social competem as atribuições previstas nos arts. 2º e 11 desta Resolução e ainda:

I - velar pelas fundações e entidades de interesse social que tenham sede ou atuem no Distrito Federal;

II - aprovar o estatuto e as alterações estatutárias e promover as medidas objetivando a adequação do regulamento das fundações e entidades de interesse social, às suas finalidades e à lei;

III - aprovar minutas das escrituras de instituição de fundações, verificando se atendem aos requisitos legais e se bastam os bens aos fins a que se destinam, fiscalizando o seu registro;

IV - elaborar os estatutos das fundações, se não o fizer o instituidor ou aquele a quem se cometeu este encargo;

V - fiscalizar as fundações e entidades de interesse social instituídas e/ou mantidas ou não pelo Distrito Federal, que tenham sede ou atuem no Distrito Federal, excluídas as fundações e entidades de interesse social instituídas pela União;

VI - exercer a fiscalização finalística e contábil das fundações e entidades de interesse social, instituídas ou não pelo Distrito Federal, independentemente do controle exercido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, diretamente ou através do Tribunal de Contas do Distrito Federal;

VII - examinar as contas prestadas anualmente pelas fundações e entidades de interesse social, aprovando-as ou não, independentemente das decisões prolatadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, Câmara Legislativa e demais órgãos do sistema de controle;

VIII - exigir prestação de contas por parte dos administradores das fundações e entidades de interesse social, quando estes não as apresentarem no prazo e na forma regulamentares, requerendo judicialmente indigitada prestação de contas, quando necessário;

IX - fiscalizar o funcionamento das fundações e entidades de interesse social, para controle de adequação da atividade de cada instituição a seus fins e da legalidade e pertinência dos atos de seus administradores, considerando as disposições legais e regulamentares;

X - fiscalizar a aplicação e utilização dos bens e recursos destinados às fundações e entidades de interesse

social, independentemente daquela exercida por outros órgãos de controle;

XI - requisitar relatórios, orçamentos, elementos contábeis, informações, cópias de atas, regulamentos e atos gerais dos administradores das fundações e entidades de interesse social e demais documentos que interessem à fiscalização dessas instituições;

XII - examinar os balanços e demonstrações de resultados das fundações e entidades de interesse social;

XIII - visitar regulamente as fundações e entidades de interesse social, comparecendo às reuniões de seus órgãos administradores;

XIV - tomar ciência das ações administrativas e intervir nos processos judiciais pertinentes às fundações e entidades de interesse social, pronunciando-se acerca da existência do interesse público (art. 82, III, do Código de Processo Civil - CPC) que imponha a atuação do Ministério Público como fiscal da lei;

XV - requerer, em juízo ou fora dele, a remoção de administradores das fundações e entidades de interesse social, nos casos de gestão irregular, e a nomeação de quem os substitua, quando for o caso;

XVI - promover a anulação dos atos praticados pelos administradores das fundações e entidades de interesse social que não observarem as normas estatutárias, regulamentares e as disposições legais, requerendo, se necessário, o sequestro dos bens alienados irregularmente e adotando outras medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;

XVII - promover a extinção das fundações instituídas por escritura pública ou testamento e a dissolução das entidades de interesse social, nos casos previstos em lei;

XVIII - propor a extinção de fundação criada por lei distrital, junto ao Poder Público instituidor, nos casos previstos em lei;

XIX - promover, na forma da lei, a cassação da declaração de utilidade pública de sociedade, associação, fundação ou entidade de interesse social;

XX - fornecer, quando satisfeitos os requisitos para tanto, atestado de aprovação do Ministério Público aos estatutos e às prestações de contas apresentadas por entidades que requeiram a declaração de utilidade pública no Distrito Federal; e

XXI. em atribuição concorrente, requisitar a instauração de inquérito policial, ajuizar e conduzir ação penal por crimes previstos no Código Penal Brasileiro e na legislação especial, praticados em detrimento de fundações e entidades de interesse social, relativamente a fatos revelados nos inquéritos civis

públicos e procedimentos de investigação conduzidos pelas Promotorias de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social.

Parágrafo único. A satisfação dos requisitos para o fornecimento do atestado de aprovação de que trata o inciso XX, será verificada por meio de programa permanente de inspeção, sem prejuízo de outros meios de fiscalização.

SUBSEÇÃO IX
DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE
E PATRIMÔNIO CULTURAL – PRODEMA

Art. 20. Às Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural – PRODEMA competem as atribuições previstas nos artigos 2º e 11 desta Resolução, visando à defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural, na proteção dos bens e direitos de valor artístico, estético, turístico, histórico e paisagístico, e ainda:

I – officiar nos feitos da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, ressalvadas as atribuições das demais Promotorias de Justiça Especializadas;

II – zelar pela observância do contido na Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), no Plano de Ordenamento Territorial (PDOT), nos Planos Diretores Locais (PDLs) e nas demais normas relacionadas à defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural;

III – elaborar e executar a política institucional de defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico, com o apoio das demais Promotorias de Justiça com atribuições conexas;

IV – fiscalizar o desenvolvimento e a execução da política de proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural do Distrito Federal, visando ao efetivo respeito das normas de regência e à preservação da biosfera do cerrado;

V – fiscalizar as entidades e os órgãos públicos do Distrito Federal responsáveis pela execução da política de proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural do Distrito Federal, no que concerne à atividade-fim relacionada à área de sua atuação;

VI – zelar pela observância do Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal – ZEE;

VII – zelar pela preservação dos espaços especialmente protegidos, tais como áreas de preservação permanente, reservas legais e unidades de conservação;

VIII – zelar pela preservação das áreas de mananciais e dos recursos hídricos, bem como pelo controle do uso e ocupação

de áreas de drenagem de bacias e sub-bacias hidrográficas do Distrito Federal;

IX - zelar pelo cumprimento da função socioambiental da propriedade rural;

X - zelar pela legalidade da expedição das licenças ambientais e dos estudos e relatórios de impacto ambiental exigidos por lei;

XI - promover a execução das ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios relativas à sua área de atuação;

XII - zelar pelo cumprimento dos Termos de Ajustamento de Conduta - TAC formalizados pela PRODEMA;

XIII - zelar pelo cumprimento das normas relativas à coleta seletiva, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos urbanos, industriais, hospitalares e rurais; e

XIV - requisitar a instauração de inquérito policial, ajuizar e conduzir a ação penal dos crimes previstos na Lei nº 9.605/98 e das demais infrações penais envolvendo o meio ambiente, o patrimônio cultural, os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, exceto nas hipóteses de conexão ou continência com os delitos abrangidos pelas atribuições da Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística - PROURB.

§ 1º A atribuição criminal da PRODEMA estabelecer-se-á, também, nas hipóteses previstas no art. 11, incisos II e III e § 7º, desta Resolução.

§ 2º Nos feitos de atribuição das demais Promotorias de Justiça Especializadas, a PRODEMA fornecerá os subsídios necessários ao cumprimento das atribuições estabelecidas nos incisos X e XI deste artigo, permanecendo no âmbito de suas atribuições a adoção das medidas previstas nos incisos XI e XII do artigo 11, ressalvada a possibilidade de atuação conjunta.

SUBSEÇÃO X

DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL - PRODEP

Art. 21. Às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP competem as atribuições previstas nos artigos 2º e 11 desta Resolução, visando à proteção do patrimônio público e social, e ainda:

I - officiar nos feitos da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, ressalvadas as atribuições das demais Promotorias de Justiça Especializadas;

II - acompanhar e fiscalizar os atos administrativos, licitações, contratos e convênios da Administração pública direta e indireta;

III - promover as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, institucionais ou pessoais, em caso de lesão ao erário ou ao patrimônio público e social, ou ofensa aos princípios da Administração Pública, salvo quando da atribuição de outra Promotoria de Justiça;

IV - requisitar a instauração de inquérito policial, ajuizar e conduzir a ação penal por crimes que envolvam o patrimônio público e social previstos em legislação especial;

V - em atribuição concorrente, requisitar a instauração de inquérito policial, ajuizar e conduzir a ação penal por crimes previstos no Código Penal Brasileiro e na legislação especial que envolvam funcionários públicos, relativamente aos fatos revelados nos inquéritos civis públicos e procedimentos investigatórios conduzidos pela PRODEP;

VI - zelar pelo cumprimento dos Termos de Ajustamento de Conduta - TAC formalizados pela PRODEP; e

VII - promover a execução das ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios relativas à sua área de atuação.

Parágrafo único. A atribuição criminal da PRODEP estabelecer-se-á, também, nas hipóteses previstas no art. 11, incisos II e III e § 7º, desta Resolução.

SUBSEÇÃO XI

DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA - PROURB

Art. 22. Às Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística - PROURB competem as atribuições previstas nos artigos 2º e 11 desta Resolução, visando à defesa da ordem urbanística e ao cumprimento das diretrizes fixadas em lei para o parcelamento do solo para fins urbanos, e ainda:

I - officiar nos feitos da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, ressalvadas as atribuições das demais Promotorias de Justiça Especializadas;

II - zelar pela observância do contido na Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), na Lei Federal nº 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), na Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto das Cidades), no Plano de Ordenamento Territorial (PDOT), nos Planos Diretores Locais (PDLs) e nas demais normas relacionadas à ordem urbanística;

III - zelar pela correta utilização dos bens de uso comum do povo, tais como praças, áreas verdes ou institucionais e

demaís espaços públicos, promovendo as medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas cabíveis;

IV - zelar pelo cumprimento das normas e procedimentos relativos à mudança de destinação de áreas públicas de uso comum do povo e dos demais espaços públicos;

V - elaborar e executar a política institucional de defesa da ordem urbanística e de prevenção e repressão ao parcelamento irregular ou ilegal do solo, com o apoio das demais Promotorias de Justiça com atribuições conexas;

VI - fiscalizar o desenvolvimento e a execução da política urbana, habitacional e de regularização fundiária do Distrito Federal, visando ao efetivo respeito das normas de regência e à preservação da área tombada da Capital Federal;

VII - requisitar a instauração de inquérito policial, ajuizar e conduzir a ação penal das infrações penais relativas à ordem urbanística e dos crimes previstos na Lei nº 6.766/79 e, nos casos conexos ou continentes a esses, dos delitos ambientais;

VIII - promover a execução das ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios relativas à sua área de atuação;

IX - zelar pelo cumprimento das normas que disciplinam o sistema viário do Distrito Federal;

X - zelar pelo cumprimento das normas relativas ao mobiliário urbano do Distrito Federal;

XI - zelar pelo cumprimento das normas relativas às posturas e aos engenhos publicitários;

XII - zelar pelo cumprimento das normas relativas à instalação e manutenção dos equipamentos urbanos e comunitários;

XIII - fiscalizar a realização do estudo prévio de impacto de vizinhança - EIV, nos casos exigidos por lei;

XIV - zelar pela legalidade e obediência às exigências das licenças urbanísticas determinadas por lei;

XV - zelar pelo cumprimento dos Termos de Ajustamento de Conduta - TAC formalizados pela PROURB; e

XVI - fiscalizar as entidades e os órgãos públicos do Distrito Federal responsáveis pela execução da política pública urbana, habitacional e de regularização fundiária, no que concerne à atividade-fim relacionada à área de sua atuação.

Parágrafo único. A atribuição criminal da PROURB estabelecer-se-á, também, nas hipóteses previstas no art. 11, incisos II e III e § 7º, desta Resolução.

SUBSEÇÃO XII
DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DO CONSUMIDOR — PRODECON

Art. 23. Às Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor competem as atribuições previstas nos arts. 2º e 11 desta Resolução e ainda:

I - promover a ação penal pública em decorrência de crimes contra a ordem econômica, o consumidor ou as relações de consumo assim definidas na legislação especial (Leis Federais nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951; nº 8.078, de 11 de setembro de 1990; nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990 e nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991); e

II - promover a ação penal pública em decorrência de crimes comuns, somente nas hipóteses de conexão ou continência destes com crimes contra a ordem econômica, o consumidor ou as relações de consumo, assim definidos na legislação especial.

Parágrafo único. As Promotorias poderão dividir entre si as atribuições criminais e cíveis.

SUBSEÇÃO XIII
DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE ACIDENTES DE TRABALHO

Art. 24. Às Promotorias de Justiça de Acidentes do Trabalho competem as atribuições previstas nos arts. 2º e 11 desta Resolução e ainda:

I - solicitar à Previdência Social a implantação dos benefícios acidentários devidos ou encaminhar cópia da investigação efetuada no âmbito do Ministério Público à parte interessada ou à assistência judiciária para a propositura das ações pertinentes;

II - assistir, quando necessário, ao acidentado do trabalho na propositura da ação acidentária;

III - manter cadastro atualizado dos sindicatos de empregados com o objetivo de promover sua efetiva atuação em favor dos acidentados do trabalho, conforme a legislação em vigor;

IV - visitar os postos da Previdência Social e demais instituições para verificar a regularidade do atendimento aos acidentados do trabalho;

V - representar ao Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS para a propositura de ações regressivas contra o empregador, quando o acidente de trabalho gerador do benefício previdenciário tenha decorrido de culpa do empregador pela inobservância das normas padrão de segurança e higiene do trabalho, indicadas para a proteção individual ou coletiva;

VI - zelar pelo efetivo respeito à legislação relativa ao meio ambiente do trabalho e aos direitos dos acidentados do trabalho; e

VII - em atribuição concorrente, requisitar a lavratura de termo circunstanciado ou a instauração de inquérito policial, ajuizar e conduzir a ação penal por crimes previstos no Código Penal Brasileiro e na legislação especial, relativamente aos fatos que tomar conhecimento em decorrência de sua atuação nas ações acidentárias, e aqueles revelados nos inquéritos civis públicos e procedimentos investigatórios conduzidos pela Promotoria de Justiça de Acidentes de Trabalho.

SUBSEÇÃO XIV

DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA COMUNIDADE - PROCIDADÃ

Art. 25. Às Promotorias de Justiça de Defesa da Comunidade competem as atribuições previstas nos arts. 2º e 11 desta Resolução e ainda:

I - estabelecer efetivo atendimento às comunidades juridicamente carentes do Distrito Federal;

II - aproximar o Promotor de Justiça das pessoas com dificuldade de acesso aos Órgãos Públicos e ao Poder Judiciário, com escopo de assegurar com maior celeridade a obtenção dos direitos e garantias constitucionais;

III - implementar programas de esclarecimento e conscientização da comunidade quanto à realização dos direitos e garantias constitucionais, por meio de palestras, cursos e exposições realizados nas comunidades, em conjunto com os demais órgãos do Ministério Público ou separadamente;

IV - adotar todas as medidas extrajudiciais viáveis à solução de conflitos de natureza cível e criminal, por meio de acordos, requisições de documentos, perícias, laudos, certidões, informações de órgãos públicos e privados, colheita de depoimentos, dentre outras medidas necessárias, devendo o Promotor de Justiça instaurar procedimento investigatório preliminar (PIP), se for o caso;

V - promover e referendar acordos escritos entre as partes interessadas, com validade de título executivo extrajudicial, nos termos do artigo 57, parágrafo único, da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, do artigo 585, § 2º, do Código de Processo Civil e demais casos previstos em lei;

VI - encaminhar os procedimentos administrativos em que, frustrado ou impossível o acordo, seja necessário ajuizamento de ação pertinente por órgão que não o Ministério Público (partes interessadas, advogados constituídos nos autos, Centros de Atendimento Judiciário, Escritórios Modelo de Faculdades ou Defensoria Pública);

VII - efetuar a articulação entre os órgãos do MPDFT e entidades públicas e privadas que atuem na respectiva área de prestação de serviços à comunidade; e

VIII - elaborar relatório das atividades desenvolvidas junto às comunidades, remetendo-o à Procuradoria-Geral de Justiça e à Corregedoria-Geral a cada dois meses ou sempre que solicitado.

§ 1º O atendimento das pessoas juridicamente carentes, independentemente do local de residência, poderá ocorrer na sede da Promotoria, sem prejuízo da atuação itinerante.

§ 2º O atendimento itinerante da PROCIDADÃ visa, prioritariamente, ao atendimento às pessoas juridicamente carentes e dar-se-á em escolas, centros comunitários ou em qualquer lugar, público ou privado, compatível com as atribuições da PROCIDADÃ.

§ 3º Os dias da semana, horários, locais e tempo de permanência do atendimento itinerante serão fixados a critério do Promotor de Justiça, de acordo com as necessidades surgidas no desenvolvimento do programa de trabalho.

§ 4º Antes do atendimento itinerante na região escolhida, far-se-á ampla divulgação, à comunidade, dos trabalhos a serem realizados pela PROCIDADÃ.

§ 5º O disposto no inciso IV não impede o ajuizamento e o acompanhamento, diretamente pela PROCIDADÃ, das medidas judiciais necessárias a preservar seus atos e as suas atribuições.

SUBSEÇÃO XV

DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA SAÚDE - PROSUS

Art. 26. Às Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde - PROSUS competem as atribuições previstas nos arts. 2º e 11 desta Resolução e ainda:

I - fiscalizar o cumprimento da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990:

a) a regularidade, necessidade e execução dos convênios e contratos firmados entre o Sistema Único de Saúde - SUS e entidades sem fins lucrativos e filantrópicos, além daquelas entidades de iniciativa privada e profissionais liberais voltados à promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como o cumprimento do disposto no artigo 38 da lei supra;

b) as execuções das atividades de vigilância sanitária, de vigilância epidemiológica, de saúde do trabalhador, de assistência terapêutica e farmacêutica;

c) a regularidade na elaboração dos planos de saúde previstos no artigo 37, da lei supra; por meio de atividades de

controle, avaliação e auditoria, com acesso a documentos, pessoas e instalações, se necessário;

d) a gratuidade e universalidade das ações e serviços de saúde nos setores público e privado contratados.

II - fiscalizar a formação e o funcionamento dos Conselhos de Saúde instituídos no âmbito do Distrito Federal, bem como os repasses dos recursos ao Fundo de Saúde do Distrito Federal:

a) o Promotor de Justiça participará das reuniões ordinárias e extraordinárias do(s) Conselho(s) que reputar necessárias; e

b) o Promotor de Justiça velará pelo cumprimento das decisões do(s) Conselho(s) de Saúde, fiscalizando a atuação dos gestores de saúde, requisitando os relatórios de gestão e comunicando aos Conselhos toda e qualquer irregularidade no âmbito de suas atribuições.

III - fiscalizar a formação, o funcionamento e a aplicação do Fundo de Saúde do Distrito Federal, mediante requisições de todas as informações que entender pertinentes aos órgãos relacionados à prestação de serviços de saúde pública e aos responsáveis pela arrecadação de verbas destinadas à saúde:

a) o Promotor de Justiça acompanhará a transferência de recursos para o financiamento de ações não previstas nos planos de saúde nos casos excepcionais de calamidade pública e situações emergenciais.

IV - inspecionar periodicamente a regularidade dos livros e guias de atendimento dos estabelecimentos hospitalares beneficiados pelo Sistema Único de Saúde - SUS, requisitando, se necessário, as sindicâncias que venham a ser instauradas no âmbito interno dos hospitais ou pelo Conselho Regional de Medicina;

V - inspecionar o regular funcionamento das seções e equipamentos médicos de atendimento aos pacientes beneficiados pelo Sistema Único de Saúde - SUS, bem como o efetivo cumprimento da carga horária dos profissionais da área médica;

VI - fiscalizar os estoques de medicamentos, observando a forma de aquisição junto aos fornecedores e, sobretudo, a data de validade e correto armazenamento. No âmbito dos estabelecimentos farmacêuticos, velar pela exigência da receita médica para aquisição de remédios e presença de farmacêutico em período integral;

VII - inspecionar os locais destinados ao lixo hospitalar, atentando para as condições de armazenamento dos resíduos dentro de critérios de segurança que visem a minorar o impacto ambiental;

VIII - exercer o controle das internações psiquiátricas involuntárias e das respectivas altas, na rede de saúde pública

e privada do Distrito Federal, nos termos do § 1º do art. 8º, da Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001, bem como atuar na tutela dos direitos dos portadores de transtornos mentais conforme estabelecido no referido diploma legal; e

IX - realizar periodicamente inspeções nos serviços prestados à comunidade, na área de saúde mental, por meio das instituições hospitalares, clínicas e instituições similares, públicas e privadas, visando ao fiel cumprimento da Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001.

SUBSEÇÃO XVI

DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA CRIMINAL DE DEFESA DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS DE SAÚDE - PRÓ-VIDA

Art. 27. Às Promotorias de Justiça Criminais de Defesa dos Usuários dos Serviços de Saúde - PRÓ-VIDA competem as atribuições previstas nos arts. 2º e 11 desta Resolução, e ainda:

I - investigar ou dirigir a investigação de todas as infrações penais que resultarem perigo ou dano à vida ou à saúde de pessoa humana determinada, resultante da ação ou omissão individual ou associada de médico, odontólogo, enfermeiro, auxiliar de enfermagem, farmacêutico, biólogo, fisioterapeuta ou outro profissional de saúde;

II - investigar ou dirigir a investigação de todas as infrações penais resultantes da prática ilegal de qualquer das profissões mencionadas no inciso anterior, bem como as que resultarem perigo ou dano à vida ou à saúde de pessoa humana determinada, resultante da prática ilegal de qualquer dessas profissões;

III - investigar ou dirigir a investigação de todas as infrações penais conexas com as infrações definidas nos incisos anteriores;

IV - promover e acompanhar a ação penal, em primeiro grau de jurisdição, relativa aos crimes mencionados nos incisos anteriores;

V - promover o arquivamento das peças de informação, procedimentos de investigação criminal, procedimentos administrativos e outros procedimentos de sua atribuição que instaurar, assim como dos inquéritos policiais, todos relativos aos crimes mencionados nos incisos I e II;

VI - officiar em todos os feitos, judiciais ou extrajudiciais, que tiverem como objeto reprodução assistida, clonagem de seres humanos ou não, cessão de útero e todas as demais questões e aspectos envolvendo reprodução medicamente assistida, células tronco, esterilização, experimentação biológica e terapêutica, ensaios clínicos com seres humanos e

animais, organismos geneticamente manipulados com repercussões, eutanásia, suicídio assistido, homicídio humanitário e a pedido, recusa a receber transfusão de sangue, suspensão ou manutenção de tratamentos degradantes, desumanos, dolorosos ou extraordinários para prolongar a vida, abortamento terapêutico e sentimental, antecipação terapêutica de parto de fetos inviáveis, redução embrionária, transgenitalização, genitália ambígua, cremação de cadáveres humanos, doação de sangue, doação e disponibilização de tecidos, órgãos e cadáveres para pesquisa científica, bem como controlar o sistema de transplantes de órgãos e tecidos no Distrito Federal, officiar nos processos judiciais respectivos e autorizar transplantes de órgãos e tecidos com doadores vivos correlacionados;

VII - exercer o controle externo do Instituto de Medicina Legal - IML e dos bancos de dados de DNA, públicos ou privados e dos serviços necroscópicos, públicos ou privados, inclusive de empresas funerárias; e

VIII - exercer o controle externo de qualidade do Instituto de Medicina Legal e dos laboratórios de DNA, públicos ou privados.

SUBSEÇÃO XVII

DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC

Art. 28. Às Promotorias de Justiça de Defesa da Educação competem as atribuições previstas nos arts. 2º e 11 desta Resolução e ainda:

I - officiar como fiscal da execução da lei, nas medidas judiciais em defesa da educação, sempre que tais ações não tenham sido propostas pelo Ministério Público;

II - promover, conjunta ou separadamente, com a Promotoria de Justiça da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência, medidas para a proteção e garantia dos direitos do portador de necessidades especiais à educação;

III - promover, conjunta ou separadamente, com a Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e Juventude, medidas judiciais e extrajudiciais para a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente no que diz respeito ao direito fundamental à educação;

IV - promover medidas objetivando o combate à evasão escolar, bem como à inclusão de crianças e adolescentes no sistema educacional público;

V - participar, como observador, do Conselho de Educação do Distrito Federal; do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF e do Conselho

de Administração do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério do Distrito Federal - FUMDEVAM; e

VI - fiscalizar a correta aplicação dos recursos orçamentários e contribuições sociais destinados à área educacional, promovendo, conjunta ou separadamente, com a PRODEP, as medidas judiciais, no âmbito criminal e cível, inclusive as referentes à improbidade administrativa, bem como medidas no âmbito administrativo e extrajudiciais cabíveis.

SUBSEÇÃO XVIII **DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA ELEITORAIS**

Art. 29. Às Promotorias de Justiça Eleitorais competem as atribuições previstas nos arts. 2º e 11 desta Resolução e ainda:

I - promover e acompanhar as diligências necessárias à ordem e à presteza do serviço eleitoral;

II - exercer a fiscalização dos serviços da serventia eleitoral, promovendo as diligências ou medidas necessárias, no caso de irregularidades;

III - exercer a fiscalização do processo de alistamento eleitoral;

IV - officiar nos pedidos de inscrição, transferência, cancelamento e exclusão de eleitores;

V - requerer ao Juiz Eleitoral, quando necessário, a instalação, a exclusão ou mudança de local das seções eleitorais, inclusive as destinadas aos portadores de deficiência física, visual ou sensorial;

VI - velar pelo cumprimento das garantias eleitorais e exercer a fiscalização da propaganda eleitoral e partidária;

VII - acompanhar o processo de nomeação de mesários, escrutinadores e auxiliares, oficiando nos pedidos de dispensa e recusa dos serviços eleitorais, exercendo o direito de impugnação motivada;

VIII - acompanhar a nomeação de membros da Junta Eleitoral, exercendo o direito de representar à Procuradoria Regional Eleitoral, no caso de impugnação dos nomeados;

IX - fiscalizar a instalação e funcionamento das Juntas Eleitorais e Mesas Receptoras, manifestando-se oralmente ou por escrito nas questões suscitadas;

X - fiscalizar a atuação de mesário, fiscal ou delegado de partido político, requerendo o afastamento ou destituição toda vez que a atuação contrariar a lei eleitoral;

XI - requerer, quando não determinado de ofício pelo Juiz Eleitoral, a designação de policiamento para guardar urnas, desde a votação até a apuração;

XII - acompanhar, pessoalmente, o escrutínio, requerendo as providências necessárias para coibir ilegalidades da parte dos escrutinadores, candidatos, fiscais e delegados;

XIII - interpor, oferecer razões e contra-razões de recursos das decisões proferidas pelas Juntas Eleitorais e pelos Juízes Eleitorais;

XIV - receber, conferir e assinar boletins, mapas e atas eleitorais emitidos pela Junta Eleitoral, requerendo o que entender necessário para coibir ou corrigir eventuais ilegalidades;

XV - tomar conhecimento de reclamações, notícias criminais ou quaisquer outros expedientes que lhe forem encaminhados, promovendo as medidas judiciais ou administrativas que cada caso exigir;

XVI - promover e acompanhar a ação penal pública por infrações previstas na legislação eleitoral;

XVII - promover e acompanhar, juntamente com o órgão do Ministério Público incumbido da execução penal comum, a execução penal relativa a processo criminal eleitoral;

XVIII - instaurar e acompanhar todos os processos de aplicação de multas eleitorais, promovendo as respectivas execuções;

XIX - representar ao Procurador Regional Eleitoral, encaminhando-lhe a documentação que dispuser, quando o assunto for de sua exclusiva atribuição; e

XX - exercer outras atribuições cometidas ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em defesa da ordem jurídica eleitoral e partidária.

Parágrafo único. A designação do Promotor de Justiça Eleitoral obedecerá aos critérios da Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993 e ao disposto em Resolução emanada do Conselho Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 30. A Procuradoria-Geral de Justiça poderá instalar Comissões e Núcleos destinados a temas de particular relevância institucional ou fatos que ensejem acompanhamento específico e conjunto pelo Ministério Público.

Art. 31. Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 32. É da atribuição exclusiva do Procurador-Geral de Justiça do MPDFT propor ao Conselho Superior alterações a este ato.

Art. 33. Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

Original assinado
LEONARDO AZEREDO BANDARRA
Procurador-Geral de Justiça
Presidente

Original assinado
AMARÍLIO TADEU FREESZ DE ALMEIDA
Procurador de Justiça
Conselheiro-Relator

Original assinado
JOSÉ FIRMO REIS SOUB
Procurador de Justiça
Conselheiro-Secretário

ANEXO V

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote B, Térreo, Sala 117, Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude
CEP 70.790-115 - Brasília-DF - Fones 3348-9009 - FAX: 3348-9030

RECOMENDAÇÃO N. 04/2010–PROEDUC, de 14 de maio de 2010.

Ementa: Alfabetização em Braille. Garantia de existência de Alfabetizadores em Braille em todas as escolas das Diretorias Regionais de Ensino do Distrito Federal. Cursos de Capacitação. Providências.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, por meio da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação, no exercício de suas funções institucionais previstas na Constituição Federal (artigos 127 e 129, inciso II) e na Lei Complementar 75/93 (art. 5º, incisos I, II, alínea “d”, e inciso V, alínea “a”), e

CONSIDERANDO que o artigo 205 da Constituição Federal estabelece que 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;

CONSIDERANDO que o artigo 206, I e VII, da Constituição Federal estabelece que o ensino será ministrado com base nos princípios da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola e da garantia de padrão de qualidade;

CONSIDERANDO que o artigo 208, III, da Constituição Federal estabelece que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

CONSIDERANDO que o artigo 227, § 1º, II, da Constituição Federal estabelece que cabe ao Estado a criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental;

CONSIDERANDO que em âmbito federal a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu artigo 4º, III, determina que a educação escolar pública será efetivada mediante a garantia de atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;

CONSIDERANDO que o artigo 59, I e III da Lei n. 9.394/1996 dispõe que os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com necessidades especiais currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos, para atender as suas necessidades, bem como professores com especialização adequada para atendimento especializado e professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns;

CONSIDERANDO que o § 2º do artigo 12 da Resolução n. 02/2001-CNE/CEB estabelece que os sistemas de ensino devem assegurar no processo educativo de alunos com dificuldades de comunicação e sinalização diferenciadas dos demais educandos, a acessibilidade aos conteúdos curriculares, mediante a utilização de linguagens e códigos aplicáveis, como sistema Braille;

CONSIDERANDO que o Centro de Ensino Especial de Deficientes Visuais - CEEDV encaminha os alunos com deficiência visual para o Bloco Inicial de Alfabetização – BIA nas escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal;

CONSIDERANDO que em todas as escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal que recebem alunos do Centro de Ensino Especial de Deficientes Visuais – CEEDV, onde quer que eles estejam, seja de qualquer Diretoria Regional de Ensino, deve haver um profissional habilitado a ensinar e alfabetizar que saiba lidar com a criança diagnosticada com deficiência visual;

RESOLVE

RECOMENDAR

Ao Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal que, no âmbito de suas atribuições, adote as providências cabíveis para:

1. garantir que as escolas das Diretorias Regionais de Ensino do Distrito Federal possuam, dentre seus profissionais, professores alfabetizadores em braille;
2. verificar quantos profissionais da rede pública de ensino estão sendo capacitados em alfabetização em braille;
3. fornecer cursos permanentes de capacitação em alfabetização em braille aos educadores da rede pública de ensino do Distrito Federal;
4. normatizar a periodicidade de coordenação externa dos professores que vão atuar como alfabetizadores em braille, para treinamento com os profissionais do Centro de Ensino Especial de Deficientes Visuais – CEEDV, de preferência a cada 15 (quinze) dias.

As medidas adotadas ou iniciadas deverão ser informadas às Promotorias no prazo de 15 (quinze) dias úteis.

Brasília, 14 de maio de 2010.

ORIGINAL ASSINADO
MARCELO VILELA TANNÚS FILHO
Promotor de Justiça Adjunto
1ª PROEDUC

ORIGINAL ASSINADO
MÁRCIA PEREIRA DA ROCHA
Promotora de Justiça
2ª PROEDUC

ANEXO VI

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC

RECOMENDAÇÃO N. 02/2010-PROEDUC, de 15 de março de 2010.

Ementa: Negação de matrícula a alunos com necessidades educacionais especiais em instituições educacionais privadas. Crime previsto na Lei n. 7.853/89, art. 8º, I. Providências.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, por meio da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação, no exercício de suas funções institucionais previstas na Constituição Federal (artigos 127 e 129, inciso II) e na Lei Complementar 75/93 (art. 5º, incisos I, II, alínea “d”, e inciso V, alínea “a”), e

CONSIDERANDO que o artigo 205 da Constituição Federal estabelece que 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;

CONSIDERANDO que o inciso I, alínea “f”, do artigo 2º da Lei n. 7.853/1989 estabelece sobre a matrícula compulsória em cursos regulares de estabelecimentos públicos e particulares de pessoa portadora de deficiência capaz de se integrar na rede regular de ensino;

CONSIDERANDO que o inciso I do artigo 8º da lei acima mencionada dispõe que constitui crime, punível com reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa, recusar, suspender, procrastinar, cancelar ou fazer cessar, sem justa causa, a inscrição de aluno em estabelecimento de ensino de qualquer curso ou grau, público ou privado, por motivos derivados da deficiência que porta;

CONSIDERANDO que a Resolução n. 01/2009, do Conselho de Educação do Distrito Federal estabelece em seu artigo 5º que as instituições educacionais, públicas e privadas, do Distrito Federal obedecerão, às disposições da legislação federal, do Distrito Federal e às normas do sistema de ensino;

e CONSIDERANDO que ocorre com frequência a notícia nesta Promotoria de crianças e adolescentes com necessidades educacionais especiais que têm suas matrículas negadas sob a alegação que as escolas não estão preparadas para recebê-las;

RESOLVE

RECOMENDAR

À Excelentíssima Senhora Secretária de Estado de Educação do Distrito Federal que, no âmbito de suas atribuições, adote as providências cabíveis para:

- fiscalizar e aplicar as sanções cabíveis nos casos de descumprimento ao atendimento dos alunos com necessidades educacionais especiais em face da política nacional de inclusão educacional.

À Presidentes do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Distrito Federal que, no âmbito de suas atribuições, adote as providências cabíveis para:

- informar a todas as Escolas da Rede Particular de Ensino a obrigatoriedade de matrícula dos alunos com necessidades educacionais especiais.

As medidas adotadas ou iniciadas deverão ser informadas às Promotorias no prazo de 15 (quinze) dias úteis.

Brasília, 15 de março de 2010.

JAQUELINE FERREIRA GONTIJO
Promotora de Justiça Adjunta
1ª PROEDUC

MÁRCIA PEREIRA DA ROCHA
Promotora de Justiça
2ª PROEDUC

ANEXO VII

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote B, Térreo, Sala 117, Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude
CEP 70.790-115 - Brasília-DF - Fones 3348-9009 - FAX: 3348-9030

RECOMENDAÇÃO Nº 06/2010–PROEDUC, de 1º de junho de 2010.

Ementa: Alunos com Necessidades Educacionais Especiais. Encaminhamento para atendimento educacional diferenciado. Diagnóstico Médico. Providências.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, por meio da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação, no exercício de suas funções institucionais previstas na Constituição Federal (artigos 127 e 129, inciso II) e na Lei Complementar 75/93 (art. 5º, incisos I, II, alínea “d”, e inciso V, alínea “a”), e

CONSIDERANDO o Procedimento Interno n. 08190.556855/08-14 da PROEDUC que acompanha o atendimento educacional dos Alunos com Necessidades Educacionais Especiais;

CONSIDERANDO que o artigo 205 da Constituição Federal estabelece que 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;

CONSIDERANDO que o artigo 206, I e VII, da Constituição Federal estabelece que o ensino será ministrado com base nos princípios da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola e da garantia de padrão de qualidade;

CONSIDERANDO que o artigo 208, III, da Constituição Federal estabelece que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

CONSIDERANDO que o artigo 227, § 1º, II, da Constituição Federal estabelece que cabe ao Estado a criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental;

CONSIDERANDO que em âmbito federal a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu artigo 4º, III, determina que a educação escolar pública será efetivada mediante a garantia de atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;

CONSIDERANDO que o artigo 1º do Decreto Distrital n. 22.912/2002 estabelece que é oferecido atendimento educacional especializado aos alunos matriculados em estabelecimentos públicos e particulares da rede de ensino, em classes comuns ou especiais, a partir da Educação Infantil, após avaliação psicopedagógica que evidencie essa necessidade;

CONSIDERANDO que na PROEDUC são noticiados casos de alunos que ainda não tiveram diagnóstico médico, por estarem aguardando vaga em hospitais, e também não estão recebendo atendimento educacional diferenciado ofertado para a Educação Especial na rede pública de ensino do Distrito Federal;

CONSIDERANDO a possibilidade de, nessas hipóteses, após análise psicopedagógica, a Secretaria de Educação do Distrito Federal ofertar atendimento educacional diferenciado, com adaptações inclusive nas classes comuns, de acordo com as particularidades de cada estudante, enquanto se aguarda o diagnóstico médico;

CONSIDERANDO que a PROEDUC ressalta a relevância do laudo médico, ao mesmo tempo em que observa a importância do pronto atendimento educacional diferenciado ao aluno após a análise psicopedagógica, o que poderá se

tornar ainda mais especializado quando do encaminhamento do laudo médico à escola;

RESOLVE

RECOMENDAR

Ao Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal que, no âmbito de suas atribuições, adote as providências cabíveis para:

1. comunique às Diretorias Regionais de Ensino do Distrito Federal, às Direções de Escolas e Professores sobre a necessidade de atendimento educacional diferenciado aos Alunos com Necessidades Educacionais Especiais, ainda que a família não tenha apresentado laudo médico, o que poderá se tornar ainda mais especializado quando do encaminhamento do referido documento à escola.

As medidas adotadas ou iniciadas deverão ser informadas às Promotorias no prazo de 15 (quinze) dias úteis.

Brasília, 11 de maio de 2010.

MARCELO VILELA TANNÚS FILHO
Promotor de Justiça Adjunto
1ª PROEDUC

MÁRCIA PEREIRA DA ROCHA
Promotora de Justiça
2ª PROEDUC

ANEXO VIII

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA N. 01/2008

Firmado entre o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, através da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação e a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, para ajustar o procedimento de reconstrução da Escola Classe I da Estrutural e de transferência dos alunos para escola provisória

De um lado, como Compromitente, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, através da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação, representado pelas Promotoras de Justiça ANA LUISA RIVERA e MARCIA DA ROCHA CRUZ, e de outro lado, como Compromissária, a SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACAO DO DISTRITO FEDERAL, representada pelo Secretário JOSE LUIZ DA SILVA VALENTE,

CONSIDERANDO que a Constituição Federal prevê em seu artigo 205 que "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno

[Assinaturas manuscritas]

[Assinatura manuscrita]

desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho"

CONSIDERANDO que o ensino, público ou privado, deve ser ministrado em instituição que assegure os direitos inerentes aos alunos, principalmente sua integridade física e dignidade da pessoa humana (art. 205 da Constituição da República), e deve ser ministrado com garantia de padrão de qualidade (art. 206 da Constituição da República),

CONSIDERANDO que as instalações do prédio da Escola Classe I da Estrutural apresentam inúmeras irregularidades constatadas pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, listados no Parecer técnico 002/2007, que concluiu que "a edificação não oferece as condições de Segurança Contra Incêndio e Pânico, conforme as legislações em vigor" (grifo original - cópia em anexo).

CONSIDERANDO que a Subsecretaria de Vigilância à Saúde - Diretoria de Vigilância Sanitária apresentou Relatório de Inspeção, após fiscalização na referida escola e emitiu intimação nº 215258 em 01.02.07, notificando esta Secretaria sobre as inúmeras irregularidades da escola que atentam contra a dignidade da comunidade escolar (cópia em anexo).

CONSIDERANDO que a Recomendação Proeduc 03/2007, de 27 de setembro de 2007 recomendou à Secretaria de Educação a interdição da Escola Classe I da Estrutural, a partir do término das aulas do ano letivo de 2007, por total inadequação do prédio para utilização, o remanejamento dos 1.471 alunos, para outras escolas, inclusive com fornecimento de transporte escolar, se necessário, bem como que seja iniciada, com a maior urgência, a reconstrução da unidade escolar na Vila Estrutural capaz de fornecer ensino de qualidade em ambiente digno aquela comunidade escolar;

CONSIDERANDO que a Secretaria de Educação iniciou as obras de construção em caráter provisório de Escola na Estrutural para atender os

alunos da Escola Classe da Estrutural, com prazo de execução de 90 (noventa) dias a contar de 29 de janeiro de 2008;

CONSIDERANDO que a Diretoria de Obras da Secretaria de educação informou que as crianças poderão ser transferidas para a escola provisória no prazo de 60 (sessenta) dias a contar do início das obras; e

CONSIDERANDO que as aulas da rede pública de ensino do Distrito Federal se iniciam no dia 11 de fevereiro de 2008 e que os alunos da Escola Classe da Estrutural não podem permanecer sem aula, sob pena de comprometimento do calendário escolar;

RESOLVEM CELEBRAR

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

com fundamento no art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85¹, nos seguintes termos:

CLÁUSULA PRIMEIRA A Compromissária Secretaria de Educação do Distrito Federal assume a obrigação de fazer consistente em reconstruir em caráter definitivo a Escola Classe I da Estrutural, com adequação às normas de segurança e de acessibilidade, no prazo de 01 (um) ano, a contar da publicação deste Termo de Ajustamento de Conduta, prorrogável por motivo justificado, por 06 (seis) meses.

CLÁUSULA SEGUNDA - A Secretaria de Educação assume também a obrigação de construir, até o dia 28 de abril de 2008, de Escola provisória na Vila Estrutural, adequada à atividade

¹ "Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar. (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007)

...omissis...

§ 6º Os entes públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante condições, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. (Incluída pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990)"

[Assinatura]

[Assinatura]

escolar e às normas de segurança e acessibilidade, que comporte os alunos da Escola Classe 1, sendo que a estrutura física da escola provisória deve estar preparada para receber os alunos no dia 28 de março de 2008.

CLÁUSULA TERCEIRA – Assume ainda a Secretaria de Educação a obrigação de fazer consistente na transferência dos alunos da Escola Classe 1 da Estrutural para a escola provisória até o dia 31 de março de 2008.

CLÁUSULA QUARTA – Por fim, a Secretaria de Educação assume a obrigação de realizar vistoria imediata na atual estrutura física da Escola Classe 1 da Estrutural, para garantir a segurança dos alunos e da comunidade escolar, que permanecerá naquela estrutura física até o dia 28 de março de 2008.

CLÁUSULA QUINTA – Este compromisso produzirá efeitos legais a partir de sua celebração, e terá eficácia de título executivo extrajudicial, na forma do artigo 5.º, §6.º, da Lei n.º 7.347/85, e artigo 585, VII, do Código de Processo Civil.

CLÁUSULA SEXTA – Em caso de descumprimento imotivado deste compromisso, a Compromissária ficará sujeita ao pagamento de multa no valor correspondente a R\$ 1.000,00 (um mil reais) diários, valor que será revertido para o Fundo de que trata o art. 13 da Lei n. 7.347/85, exigível até o adimplemento das obrigações assumidas, nos termos do artigo 156 da Lei Orgânica do Distrito Federal, e que será devida após regular notificação da compromissária.

CLÁUSULA SÉTIMA – A multa ora pactuada não é substitutiva da obrigação assumida, que remanesce à aplicação

[Handwritten signature]

[Circular stamp with text and signature]

daquela e não exime os agentes públicos do fiel cumprimento do que foi acordado.

CLÁUSULA OITAVA - O valor monetário das multas pactuadas será corrigido, a partir da data da efetiva notificação extrajudicial do MPDFT, com base na taxa SELIC ou outro indexador que venha a substituí-la, de acordo com as diretrizes legais traçadas pelo Poder Público Federal, de sorte a assegurar a eficácia e o valor real das multas acordadas.

CLÁUSULA NONA - Salvo disposição em contrário, os prazos para o cumprimento das obrigações ora assumidas terão início a partir da data de publicação do presente Termo de Ajustamento de Conduta.

CLÁUSULA DÉCIMA - O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios acompanhará e fiscalizará o fiel cumprimento do presente Termo de Ajustamento de Conduta, promovendo a notificação extrajudicial dos agentes e entes públicos signatários para o cumprimento específico das Cláusulas violadas ou quando se verificar omissão em cumpri-las, bem como promovendo as demandas judiciais penais (Código Penal Brasileiro), de responsabilidade pessoal (Lei nº 8.429/92) e cíveis de cobrança das multas previstas neste TAC.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - O presente Termo de Ajustamento de Conduta não obsta a tomada de outras medidas judiciais e extrajudiciais porventura julgadas cabíveis para a defesa dos direitos tutelados pelo presente Termo, caso haja descumprimento do estatuído neste instrumento ou a ocorrência de fatos trazidos ao Ministério Público que configurem a prática de ilegalidades ou irregularidades no processo de reconstrução da

J. A. M.

[Assinatura]

Escola Classe I da Estrutural, da escola provisória ou da transferência dos alunos

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - Fica eleito o foro da Circunscrição Judiciária de Brasília para a solução de quaisquer litígios decorrentes desse Termo de Ajustamento de Conduta.

Nada mais havendo, e por estarem de acordo, rubricam e assinam o presente termo de ajustamento de conduta composto de 6 (seis) laudas impressas.

Brasília, 14 de fevereiro de 2008.

ANA LUISA RIVERA
Promotora de Justiça

MÁRCIA PEREIRA DA ROCHA
Promotora de Justiça

JOSÉ LUIZ DA SILVA VALENTE
Secretário de Estado de Educação

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

ANEXO IX

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

protocolo MP

EXMO. SR. JUIZ DE DIREITO DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

COMPROVANTE DE DISTRIBUIÇÃO
Serviço de Distribuição da Corregedoria
Distribuição : 2008.01.1.094678-5, 25/07/2008 18:49:18
Vara : QUINTA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DF
Adv. do Autor : DF123321 - MINISTÉRIO PÚBLICO
Feito : CIVIL PÚBLICA
Autor : MPDFT MINISTÉRIO PÚBLICO DO DF E DOS TERRITÓRIOS
Valor da Causa : 100,00

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, por meio da 2ª Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde – **PROSUS**, e da 1ª Promotoria de Justiça de Defesa da Educação – **PROEDUC**, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, vêm, respeitosamente, perante V. Excelência, com fundamento nos artigos 127 e 129, incisos III e IX, da Constituição Federal; no artigo 6º, incisos VII, alínea “a”, e XII, da Lei Complementar nº 75, de 1993; nos artigos 210, § 1º, 200, inciso V e 209, da Lei nº 8.069, de 1990; no artigo 1º, inciso V, da Lei nº 7.347, de 1995; e nos demais dispositivos legais pertinentes, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com pedido de liminar

em desfavor do **DISTRITO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, com base nos Procedimentos de Informação ns. 08190.09253/08-91 e 08190.016889/08-26, em curso, respectivamente, na 2ª **PROSUS** e na 1ª **PROEDUC**, cujos principais documentos acompanham esta peça, e pelas razões de fato e de direito que passam a ser aduzidas:

3), o que resultou em nova requisição ministerial, entretanto, dirigida ao Secretário de Estado de Educação, José Luiz da Silva Valente (documento 4).

A Secretaria de Estado de Saúde (SES/DF) informou, em resumo, que existem cargos de Cirurgião Dentista e Técnico de Higiene Dental nos quadros daquela Secretaria. Do total de 403 cargos de Cirurgião Dentista, apenas 277 estariam preenchidos, e para os 508 cargos de Técnico de Higiene Dental, não havia servidores efetivos nomeados. Mencionou, além disso, que o Distrito Federal realizou, em 31.10.2007, concurso para 51 cargos da carreira de Cirurgião Dentista, tendo sido aprovados 368 candidatos, e para a carreira de Técnico de Higiene Dental, foi realizado concurso em 2006, para 28 cargos, tendo sido aprovados 143 candidatos, porém, nenhuma nomeação foi efetivada.

Observe-se que essa última situação levou o TCDF a proferir a Decisão 4022/08, para que a Secretaria de Saúde do DF apresentasse esclarecimentos a respeito da questão posta naqueles autos, em virtude de os contratos temporários para Técnico em Saúde, Especialidade Técnico em Higiene Dental, não terem sido rescindidos pela Secretaria, apesar da publicação do resultado final do concurso público realizado para admissão dos servidores efetivos, bem como nenhum profissional contratado haver sido substituído por servidor concursado (documento 5).

Tal situação se confirma porque ainda, em resposta, o Secretário de Estado de Saúde esclareceu que existem profissionais de saúde (Cirurgião Dentista, Técnico de Higiene Dental, Atendente de Consultório Dentário, Auxiliar de Laboratório em Prótese Dentária e Técnico em Prótese Dentária) prestando serviços por meio de contrato temporário, em razão do término do contrato firmado com a Fundação Zerbini.

Por outro lado, a Secretaria de Estado de Educação (SEDF), em resposta à requisição ministerial, informou, via Ofício nº 268/08-GAB-SE, que foram disponibilizados 05 (cinco) Odontólogos e 13 (treze) Técnicos de Higiene Dental para atuar no Projeto Dentista na Escola nas Regiões Administrativas de São Sebastião e do Paranoá, sem, contudo, apresentar informações sobre a situação funcional dos profissionais, o que seria, segundo aquela Pasta, de competência da Secretaria de Estado de Saúde (documento 6).

prioritariamente destinados à satisfação da carência de recursos materiais e logísticos na rede".
Não é a toa que figuram como as maiores credores de concorrência do GDF empresas do ramo da vigilância e da conservação predial.

Entendendo os Órgãos Ministeriais que não se resolve o problema da saúde pública com paliativos mal planejados, ofensivos à ordem jurídica posta, e que o "Programa Dentista nas Escolas" implementado via Secretaria de Educação e de forma terceirizada afrontaria os dispositivos constitucionais e legais que tratam do Sistema Único de Saúde, em especial o princípio da universalidade, bem assim violaria o princípio do concurso público, eis que haveria a contratação pela organização social de terceirizados em detrimento dos aprovados em concurso público, expediu a Recomendação Conjunta nº 001/2008, em 29 de janeiro de 2008, no sentido de que a SES/DF e a SEDF não firmassem contrato com o Sesi ou qualquer outro integrante do sistema S, ou por pessoa interposta, para implementação do PDE (documento 9).

Antes, porém, de ser protocolada a Recomendação supra, e não obstante nada tenha sido informado na resposta à requisição ministerial pela Secretaria de Estado de Educação (SEDF), esta publicou no DODF nº 21, de 30 de janeiro de 2008, o Edital de Convocação nº 5, de 5 de janeiro de 2008, instando as organizações sociais, qualificadas nos termos da Lei Distrital nº 4.081, de 2008, a manifestarem interesse em celebrar contrato de gestão para execução do Projeto "Dentista na Escola" - PDE. Em atenção a tal convocação apenas a Fundação Universidade de Brasília e o Serviço Social do Comércio, SESC, retiraram o Projeto Básico, e, somente este último manifestou interesse na realização do contrato de gestão para a execução do PDE.

Registre-se, desde logo, que o referido instrumento foi publicado na iminência do Carnaval, transcorrendo assim apenas 5 (cinco) dias úteis para que as organizações sociais tivessem conhecimento e se manifestassem. Ademais, é preciso destacar que o Projeto Básico previa a visitação a 87 unidades que possuíam consultórios, tarefa difícilíssima, senão impossível, de ser cumprida no prazo fixado pelo edital.

Também mereceu ser observado que, além de não haver sido lançado edital de concorrência, mas tão-somente "Edital de Manifestação de Interesse", que sequer tem previsão na

“Art. 21. As contratações de que trata esta Lei limitar-se-ão às atividades complementares do Estado, bem como a programas de natureza transitória, sendo vedada a sua utilização para preenchimento de atividades-fins no serviço público do Distrito Federal.”

Por sua vez, a Associação Brasileira de Odontologia – Seção Distrito Federal também ofereceu Representação no TCDF e no Ministério Público (documento 15), em contrariedade à terceirização promovida via PDE. Naquela Corte de Contas, ambas as Representações, do MPC/DF e da ABODF, foram distribuídas ao nobre Conselheiro Renato Rainha, que deferiu medida cautelar *“para determinar à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Estado de Educação que se abstenham de firmar contratos de gestão com entidades do Sistema “S” ou outras organizações sociais, bem como contratar pessoa interposta para a realização do Programa Dentista nas Escolas, até ulterior decisão deste Tribunal, vez que se mostram em dissonância com o artigo 37, inciso II, da Constituição da República”* (documento 16). No mesmo sentido foi a Decisão nº 512/08, unânime daquela Corte (documento 17).

Em justificativas ao TCDF, a SES/DF, não sem antes deixar claro que o projeto é estruturante do GDF (documento 18), além de tentar deslocar o eixo central da questão para a Secretaria de Educação do DF, argumentou no sentido de que poderiam ser contratados profissionais de saúde, via terceirização, por aquela Secretaria porque não seriam para desenvolver a atividade-fim de educação. Inclusive, a fim de sustentar o seu argumento, após decisão do TCDF, a SES/DF rescindiu termo de cooperação técnica que possuía com a SEDF, para a implantação do PDE, permanecendo, tão somente, esta, a SEDF (documento 19).

III

Em análise pelo Corpo Técnico do TCDF, foi produzida a Informação 68/08, em que ficou demonstrado que as ações empreendidas visavam diminuir o índice de CPO-D (dentes cariados, perdidos e obturados), por meio de ações específicas por regiões e escolas. Mais precisamente no âmbito da atenção primária, porquanto os serviços a serem prestados incluem os de

Além do mais, o Projeto Básico não está acompanhado de estudo de estimativo financeiro, não estabelecendo a forma de repasse dos recursos financeiros. Resulta claro, então, que *“Conforme se observa, a responsabilidade pelo levantamento dos valores foi transferida às Organizações Sociais. Assim, se a Secretaria não elaborou o orçamento do Projeto, como saber se os valores a serem cotados pelas OS estarão adequados ao mercado? E, mais, como iniciar o procedimento de contratação se não se sabe quanto será gasto e, em consequência, se há recursos financeiros disponíveis?”*

O custo total do Projeto é estimado em nada mais nada menos que R\$ 122,9 milhões, sendo R\$ 27 milhões, em 2008; R\$ 50,4 milhões em 2009 e R\$ 45 milhões em 2010. Somente a despesa com pessoal e encargos alcançará ao longo de 2008/10 73,8% do orçamento, correspondendo a R\$ 90,6 milhões. Também se percebeu a inconsistência dos percentuais de encargos sociais, vez que não foram destacados, individualmente, o cálculo daqueles em relação a cada categoria.

Tampouco foi apresentada declaração exigida no artigo 16 da LRF², informando o respectivo impacto financeiro e a compatibilidade com os instrumentos de planejamento governamental, tais como PPA, LDO e LOA. A respeito, há inequívoca demonstração, ao revés, que *“os recursos disponibilizados no Programa de Trabalho Dentista na Escola são insuficientes para a execução do projeto no corrente exercício”*.

E como já citado pelo Ministério Público, o Corpo Técnico do TCDF também

2 Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

- I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

concorrência, com ampla publicidade e oitiva da PGDF, mas nada disso foi feito, daí porque, sendo tais irregularidades tão graves, a proposta do Corpo Técnico do TCDF foi de reinício do procedimento, mediante edital de licitação pública.

E como se não bastasse tudo isso, foi prevista uma injustificável taxa de administração de 10% sobre o custo na aquisição de veículos e equipamentos, montando a quantia exagerada de aproximadamente R\$ 10 milhões de reais.

Do mesmo modo, a minuta de contrato ofertada é omissa quanto à forma de pagamento à entidade parceira, não se estabelecendo prazos para apresentação da prestação de contas e para apreciação pelo Poder Executivo, como não há previsão para apresentação de contas anual ao TCDF. Tampouco existe previsão da forma de seleção de pessoal, previsão da forma de aquisição de bens e cláusulas de sanção.

Em seguida, o MPC/DF manifestou-se novamente junto ao TCDF, por meio do parecer 688/08-DA (documento 20), ocasião em que esclarece que os índices apontados pela SES/DF, para justificar a contratação, são do Centro Oeste, região na qual há localidades que possuem qualidade de vida bastante inferior ao DF. Além disso, em 1997, os índices do DF eram bem melhores que os hoje anunciados pelo Governo, apesar de em 2005 haver-se celebrado termo de parceria com a OSCIP, Centro Nacional de Desenvolvimento da Inovação Tecnológica e Propriedade Intelectual, justamente, para, por meio do Programa Renda Minha, levar ações educativas, preventivas e curativas, nas áreas da saúde bucal, oftalmológica e nutricional. Somente essa OSCIP abocanhou dos cofres públicos R\$ 6,9 milhões de reais, resultando na instalação de um número maior de consultórios nas escolas, 87, como visto, subutilizados.

É que como diversamente do apontado pelo GDF, o índice médio CPO-D aos 12 anos no DF é de 1,6, não se podendo, simplesmente, admitir dados do GDF de 2003, imprecisos, que não refletem a situação real do DF.

Esses dados são bastantes para demonstrar que não há a caracterização de uma necessidade emergencial, esporádica e transitória, que justificasse ao Estado partir para a aludida

O Relator, Conselheiro Renato Rainha, em brilhante voto (documento 21), alinhou-se ao Corpo Técnico do TCDF e ao MPC/DF.

Porém, o que se viu na sequência, enquanto em gozo de férias o Conselheiro Relator, e, não obstante as contundentes afirmações, exaradas pelo MPC/DF e Corpo Técnico do TCDF, lamentavelmente, foi que aquela Corte, na Sessão Ordinária do dia 17/07/08, liberou a contratação em tela, com alguns ajustes, em votação, na qual o Presidente da Corte redistribuiu os autos em questão, na ausência do relator originário, a outro relator, que foi contrário ao posicionamento inicialmente adotado (documento 22).

Repita-se que no Distrito Federal, atividades similares às do contrato de gestão a ser firmado com organização social para a realização do Programa Dentista nas Escolas são atualmente (e devem ser) realizadas por meio de servidores efetivos que desempenham atribuições inerentes a cargo público. Por isso, não há que se falar em contrato de gestão para desempenho de atividade relativa à saúde bucal de alunos da rede pública de ensino, pois o Distrito Federal possui quadro próprio de profissionais especializados para desempenho dessas funções.

Tal como posto, o PDE constitui-se em flagrante intermediação ilícita de mão de obra, o que fica claro até mesmo porque 80% dos recursos, aproximadamente, vertidos ao Programa serão canalizados apenas para mão-de-obra.

Por derradeiro, não se pode também deixar de refutar, com veemência, as impropriedades propaladas na imprensa, lamentavelmente até mesmo por agentes do Governo, inclusive da SES/DF, de que o DF não poderia chamar os concursados aprovados em virtude do atingimento dos limites da LRF. Conforme relatório das contas, referente ao ano de 2007, que acabaram de ser votadas pelo TCDF, verifica-se que o DF gastou com pessoal 36,90% de sua Receita Corrente Líquida, ou seja R\$ 3 bilhões (fora R\$ 5,5 bilhões do FCDF), distante, portanto, do limite prudencial, 46,55%, e do máximo legal, 49%, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal LRF (documento 23). Da mesma forma, a publicação de gastos com pessoal, referente ao 1º quadrimestre do ano de 2008, revela o percentual de 37,73%, ou seja, ainda distante do limite

II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

(omissis)

§ 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.⁵

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferências as entidades filantrópicas e as sem fim lucrativos”.(grifos nossos)

Alinhada aos ditames constitucionais, mesmo porque não poderia ser diferente, a Lei Orgânica da Saúde, Lei nº 8.080, de 1990, ao traçar as políticas públicas de saúde, assim dispôs:

“Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.

§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da

⁵ Parágrafo único modificado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 13/09/00.

como atividade-fim daquela Pasta, que é tão somente educação, e por tal motivo, poderia haver a terceirização integral do PDE. A uma porque, conforme normas transcritas, qualquer que seja a prestação de saúde, mesmo que direcionada aos estudantes do ensino fundamental da rede pública, a direção deve ser pela SES/DF, Pasta responsável pela saúde no âmbito do DF, cabendo à Secretaria de Estado de Educação (SEDF) a implementação de políticas públicas restritas à área educação; a duas porque, não obstante se permita a participação da iniciativa privada, esta somente é permitida de forma complementar, o que, por óbvio, não se verifica quando se pretende transferir de forma integral a gestão do PDE, programa que é de crucial importância na área de atenção básica à saúde.

Fosse permitida a fragmentação na prestação pelo Estado das ações e serviços de saúde pública, não se trataria de Sistema Único de Saúde, cujo direção deve ser única em cada esfera do governo. Neste sentido, e até aqui parece imperioso que não se pode permitir que o PDE seja incumbência da SEDF, sob pena de violação ao texto constitucional e à Lei Orgânica da Saúde. Veja que a Lei Orgânica da Saúde também prescreve que deverá haver a conjugação dos recursos financeiros, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população, e ainda a organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos, não se permitindo que tais serviços sejam prestados por Secretarias diferentes no mesmo ente Federativo.

De qualquer sorte, a violação da ordem jurídica não está restrita às normas acima citadas, senão vejamos.

A Lei Orgânica do Distrito Federal dispõe no artigo 209, inciso III, que:

“Art. 209. Ao Poder Público, na forma da lei e no limite das disponibilidades orçamentárias, compete:

(omissis)

III - prover o atendimento médico e odontológico aos estudantes da rede pública, prioritariamente aos do ensino fundamental”.

Trata-se, como se vê, o PDE de um autêntico programa de Estado, e, não, de

“Art. 205. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede única e hierarquizada, constituindo o Sistema Único de Saúde SUS, no âmbito do Distrito Federal, organizado nos termos da lei federal, obedecidas as seguintes diretrizes:

(omissis).”

A legislação federal em referência é a já citada Lei nº 8.080, de 1990, Lei Orgânica da Saúde, que, em seu artigo 1º, assim dispõe: *“Esta lei regula em todo o território nacional as ações e serviços de saúde, executados isoladamente ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas, de direito público ou privado”* (grifos nossos).

Como já mencionado, até porque expresse claramente, sem margem a qualquer outro tipo de interpretação, a referida lei federal admite a participação complementar somente quando as disponibilidades financeiras do Estado forem insuficientes para garantir a cobertura e mediante critérios e valores devidamente fundamentados em demonstrativo econômico-financeiro, que garanta a qualidade de execução dos serviços contratados (artigos 24 e 26), a saber:

“Da Participação Complementar

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Art. 26. Os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde.

menos 368 dentistas aprovados aguardando nomeação; há 508 cargos de Técnico de Higiene Dental e, em que pesem centenas de aprovados, desde 2006, nenhum deles foi chamado. A SES/DF se nega a cumprir o seu dever em dar concreção e efetividade à assistência à saúde bucal no DF, deixando de investir em consonância com os princípios constitucionais da eficiência e economicidade na atenção primária, média ou de alta complexidade de saúde bucal. Ao contrário, quer-se contratar organização social por um custo de aproximadamente R\$ 130 milhões de reais, conforme estimativa da própria Administração Pública, sem o regular cumprimento das normas sanitárias vigentes e outras pertinentes.

Como previsto constitucionalmente e já mencionado, a saúde faz parte de um sistema único, incluindo a saúde bucal. A saúde é considerada pela Constituição Federal como serviço de relevância pública e deve ser prestado pelo Estado, de forma universal, em presídios, escolas, hospitais, alcançando todas as esferas de complexidade e com acesso igualitário. A saúde bucal constitui-se em atividade-fim do Estado, independentemente de ter como público-alvo os alunos do ensino fundamental da rede pública. Dizer-se que somente porque se contrata um dentista para atender nas escolas esse passa a fazer parte de um sistema distinto é ignorar os princípios harmônicos do SUS.

Por outro lado, o GDF defende o tempo todo que o programa "é estruturante", ou seja, não é eventual, transitório e nem poderia ser, até porque alunos no ensino fundamental existirão além dos três anos previstos no Projeto em tela. Não é demais repetir que a atenção básica de saúde bucal existe há mais de 30 anos, conforme mesmo afirmou o Secretário de Estado de Educação e, evidentemente, que o PDE deve existir por mais quantos anos a nossa Constituição Federal tiver vigência. Não se trata, portanto, de situação transitória que pudesse ser objeto de gestão com o sistema "S", nos termos da Lei Distrital nº 4.081, de 2008.

Também não se pode afastar que o PDE, se implementado por meio de contrato de gestão, contraria o princípio constitucional do concurso público.

A Constituição Federal, em dispositivo reproduzido na Lei Orgânica do DF, estabeleceu a ampla acessibilidade aos cargos, funções e empregos públicos aos brasileiros e

"Alocar recursos para a contratação de profissionais de saúde bucal, a saber: cirurgião-dentista, técnico em higiene dental, auxiliar de consultório dentário, fonoaudiólogo e protético quando implantada a equipe de saúde bucal, e:

(omissis)

b) Contratar mediante a realização de concurso público;

c) (Re)estruturar o quadro funcional em todas as Secretarias Municipais de Saúde". (grifos nossos)

Como se vê, há a necessidade imediata da tutela judicial, pois verifica-se o total descumprimento das normas vigentes, a começar porque não se trata de complementariedade constitucionalmente permitida, pois não se demonstrou a ausência da capacidade instalada, tampouco a impossibilidade de ampliação do serviço, antes os fatos demonstram o contrário: gastar-se-ão milhões, quando se poderiam chamar os concursados que aguardam nomeação e ofertar o mesmo serviço a custo inferior: assim infringem os artigos 37 e 71, ambos no *caput*, e 199, § 1º da Constituição Federal, 206, parágrafo 1º da LODF, Lei nº 8.080, de 1990, artigos 24 e 26 e a Portaria nº 3.277, de 2006.

Ainda foi descumprido o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, utilizando-se, mais uma vez, de pessoa interposta, com o fito de burlar-se a legítima admissão no serviço público. Nega-se vigência aos artigos 6º, § 1º, e 21 da Lei Distrital nº 4.081, de 2008, não realizando licitação e admitindo contrato de gestão para atividade-fim e permanente no serviço público, além da própria Lei de Licitações e Contratos, porquanto não foi lançado o necessário edital de concorrência. E tantas outras irregularidades, entre as quais estão a ausência de publicidade necessária à convocação das possíveis organizações sociais interessadas, a falta de estimativa de preços corretamente calculada, a não apresentação de projeto básico definido, a ausência de aprovação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e do Conselho de Saúde do DF, e assim por diante.

efetivos vagos na administração pública local, demonstra de forma inequívoca a intenção de burlar o princípio constitucional do concurso público, reafirmado pela Lei Orgânica do Distrito Federal.

Dessa forma, a criação de tais hipóteses de contratação terceirizada, instituída por contrato de gestão flagrantemente inconstitucional, traz consigo prejuízos iminentes à população local e ao próprio Distrito Federal, que poderia prover os organismos administrativos locais com profissionais comprovadamente aptos ao exercício da função, pois que devidamente aprovados em concurso público.

Quanto ao aspecto da urgência, também se encontra presente, principalmente tendo em conta a comprovação de que o DF detém sobra financeira e orçamentária suficientes, distante de qualquer possível descumprimento da LRF e de que é um direito dos candidatos aprovados em concurso no número de vagas disposto no edital a nomeação (Vide entendimento do STJ - RMS 25957/ MS – Relator Ministro Napoleão Maia Filho, DJ de 23/06/08, p. 1). Também deve ser considerado que o TCDF declarou nos autos 26145/07 que o DF descumpra o comando constitucional, de atendimento médico e odontológico ao cidadão, em decorrência de deficiência na gestão de recursos humanos, sendo desproporcional a quantidade de odontólogos e os parâmetros mínimos definidos pelo Ministério da Saúde.

Veja que não há que se falar em discricionariedade administrativa, mas arbitrariedade, no ato do GDF em não nomear os cirurgiões dentistas e técnicos de higiene dental devidamente aprovados dentro do número de vagas previsto no quadro de pessoal da Secretaria de Saúde do DF. Ademais, a ausência injustificada e arbitrária na nomeação desses profissionais acaba por provocar irreparável dano ao cidadão que se vê desatendido de direitos básicos de saúde, o que além de ter sido aferido pelo TCDF é de notório conhecimento. Nesse caso, não é possível aguardar-se o desfecho da ação, quando então terão ocorrido lesões as mais graves e sérias a um direito indisponível e essencial do cidadão, razão porque o Ministério Público requer, também em sede de liminar, que seja determinada a nomeação dos candidatos em referência pela SES/DF.

ANEXO X

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Doutor(a) Juiz(a) de Direito da 3ª Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal.

COMPROVANTE DE DISTRIBUIÇÃO
Serviço de Distribuição da Corregedoria
Distribuição : 2008.01.1.029875-2 18/03/2008 13:32:26
Vara : TERCEIRA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DF
Adv. do Autor : DF123321 - MINISTÉRIO PÚBLICO
Feito : CIVIL PÚBLICA
Autor : MPDFT MINISTÉRIO PÚBLICO DO DF E DOS TERRITÓRIOS
Valor da Causa : 1.000,00

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, por meio da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação, no exercício de suas funções institucionais previstas na Constituição Federal (artigos 127 e 129, inciso II), na Lei Complementar 75/93 (art. 5º, incisos I, II, alínea "d", e inciso V, alínea "a") e na Lei 7.347/85 (art. 1º, inciso IV e art. 5º), vem promover a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PRECEITO
COMINATÓRIO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER

contra o Distrito Federal, nas pessoas de seus representantes legais, sediados na Praça do Buriti, Eixo Monumental, s/n, Brasília-DF e/ou QNG, Área Especial 01, Lote 22, Taguatinga-DF, pelos motivos de fato e razões de direito a seguir expostos:

I - DOS FATOS:

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

Conforme se constata dos documentos agregados à inicial, constituindo-se de cópias do Procedimento de Investigação Preliminar n. 08190.016933/07-35, a Secretaria de Educação do Distrito Federal cancelou o oferecimento de merenda escolar aos alunos do primeiro segmento do Ensino de Jovens e Adultos – EJA, sob o falho argumento de que tais discentes não seriam contemplados pela norma legal que prevê tal benefício, ou seja, a Resolução 38 do FNDE/CD, art. 3º e parágrafos, de 23 de agosto de 2004 (documento 01).

Os alunos atestam que no ano de 2004 estudavam no Centro de Ensino Fundamental 07, do Guará II e recebiam lanche juntamente com os alunos do ensino regular noturno (5ª a 8ª séries), que também estudavam no mesmo horário.

No ano de 2005, os mesmos alunos do 1º segmento da Educação de Jovens e Adultos foram remanejados para o Centro de Ensino Fundamental 05, também do Guará e não receberam merenda.

A partir de fevereiro de 2006, foram novamente remanejados para o Centro de Ensino Fundamental 07, voltando a ser beneficiados com a merenda, que foi interrompida em março daquele ano sob a alegação acima citada.

Após várias diligências realizadas por esta Promotoria, no sentido de fazer valer o direito dos estudantes, culminando com a Recomendação n. 05/2007 (documento 2), o Poder Público alegou, em suma, que não houve tempo hábil para inclusão no orçamento de 2008 (documento 3).

Neste ponto, ressalte-se que desde 26.04.06, o Ministério Público tem cobrado por meio de ofícios resposta sobre a tomada de medidas pela Secretaria de Educação para regularizar o fornecimento da merenda a todos os alunos do ensino fundamental, o que inclui os alunos do Ensino de Jovens e Adultos, doravante mencionado pela sigla EJA (documento 4).

Nas inúmeras tratativas realizadas pela PROEDUC com a

m *h*

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

Secretaria de Educação, esta, inicialmente, apontava que os alunos não fariam jus à merenda, citando equivocadamente a Resolução CD/FNDE n. 38/04 (documento 5).

O próprio Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE encaminhou ofício à PROEDUC frisando que não “Quanto aos alunos matriculados na Educação de Jovens e Adultos, **não existe restrição legal para o atendimento dessa clientela com alimentação escolar**, sendo os mesmos beneficiados com recursos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (...)” (documento 6 – grifo nosso).

Em 17 de abril de 2007, a Secretaria de Educação oficiou à PROEDUC sobre a necessidade de mais tempo para implementação e garantia da universalização do atendimento da alimentação dos alunos do EJA (documento 7).

Em 6 de julho de 2007, novo ofício foi encaminhado à PROEDUC informando que não constava da dotação orçamentária daquele ano a possibilidade de inclusão do cumprimento do preceito referente ao oferecimento da merenda para estes alunos (documento 8).

Depreende-se que para o ano de 2008, a própria Secretaria de Educação deveria, por iniciativa sua, ter feito a proposta orçamentária para adequada previsão de verba para o fornecimento da merenda aos alunos do EJA, em respeito aos preceitos legais em vigor. Todavia, embora tenha sido emitida a Recomendação específica para esta finalidade, o GDF não implementou minimamente condições de cumprimento da lei e informa que não houve “tempo hábil” para sua inclusão na Proposta Orçamentária de 2008, na contra-mão de todas as evidências que deveria e poderia ter agido diferente.

Não resta outra alternativa, na defesa dos interesse homogêneos dos alunos do ensino de jovens e adultos, que não a presente ação civil pública, nos termos que se seguem.

M x

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

II – DO DIREITO

A Resolução 38 do FNDE/CD, de 23 de agosto de 2004, em seu art. 3º, prevê que:

(...) Art. 3º. Serão atendidos pelo PNAE os alunos matriculados na educação infantil, oferecida em creches e pré-escolas, no ensino fundamental da rede pública de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou em estabelecimentos mantidos pela União e, ainda, das escolas indígenas, que constam no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação no ano anterior ao atendimento.(...)

A não oferta de lanche para os discentes da Educação de Jovens e Adultos traduz-se, na realidade, em violação da legislação nacional. Senão vejamos:

O art. 208, incisos I, VI e VII, da Carta Magna determina que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia: de ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, **sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria**; de oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; e de atendimento ao educando, no ensino fundamental, **através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.**

No âmbito federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu art. 37 e Parágrafos, incumbe aos sistemas de ensino a definição de estratégias que assegurem o exercício do direito educacional dos alunos da Educação de Jovens e Adultos, *in verbis*:

Art. 37. A Educação de Jovens e Adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

§ 1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

§ 2º O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si. (grifo nosso)

No plano local, a Lei Orgânica do Distrito Federal, em seus artigos 224 e 225, estabelece que o Poder Público assegurará condições de suporte ao acesso e permanência do aluno na escola, *in verbis*:

Art. 224. Poder Público assegurará condições de suporte ao acesso e permanência do aluno na pré-escola e no ensino fundamental e médio, mediante ação integrado dos órgãos governamentais que garanta transporte, material didático, alimentação e assistência à saúde. (grifo nosso)

Art. 225. O Poder Público proverá atendimento a jovens e adultos, principalmente trabalhadores, em ensino noturno de nível fundamental e médio, mediante oferta de cursos regulares e supletivos, de modo a compatibilizar educação e trabalho.

Além da flagrante inobservância da legislação educacional vigente, a proibição de fornecer lanches para os alunos do Ensino de Jovens e Adultos traduz-se em postura discriminatória: cria, muitas vezes, na mesma escola e no mesmo turno, duas categorias de alunos, quais sejam, os que fazem jus e os que não fazem jus à merenda escolar.

Nunca é demais ressaltar que o fato de se tratar de alunos no Ensino de Jovens e Adultos são eles alunos do ensino fundamental exatamente porque não tiveram acesso à sua formação na idade própria. São eles credores de políticas públicas que lhe forneçam dignidade e tratamento, **no mínimo, igual aos outros alunos do ensino fundamental.**

[Assinatura]

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

**III – DA NATUREZA DOS INTERESSES TUTELADOS E
DA LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Pelo que se depreende do exposto, a presente demanda busca a defesa de interesses e direitos coletivos da comunidade escolar da rede pública do Distrito Federal.

A legitimação do Ministério Público para a propositura da ação é encontrada no artigo 129, inc. III, da Carta Magna:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III- promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. (...)

Especificamente sobre a ação civil pública, diz a Lei 7.347, de 24 de julho de 1.985:

(...)

Art. 3º. A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. (...)

IV – DO PEDIDO

Diante do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS vem pedir:

1 - seja o requerido citado na pessoa de seu representante ou substituto legal, utilizando-se da faculdade conferida pelo § 2º, do artigo 172, do Código de Processo Civil, a fim de que, advertidos da sujeição aos efeitos da revelia, consoante o disposto no artigo 285, última parte, do mesmo código, e, se desejarem, apresentem

M

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO

resposta ao pedido ora formulado no prazo legal;

2 – ao final, a procedência dos pedidos, condenando-se o requerido, além do pagamento das custas e demais despesas processuais, à obrigação de fazer consistente na prestação adequada e contínua de merenda escolar aos estudantes da Educação de Jovens e Adultos, 1º e 2º segmentos;

Requer a produção de todas as provas admitidas em Direito, notadamente documentos, oitiva de testemunhas, vistorias e inspeções judiciais, bem como requer a dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, à vista do disposto no art. 18, da Lei 7.347/85.

O Ministério Público requer ainda a cominação de multa diária no valor de **R\$ 10.000,00 (dez mil reais)** caso ocorra o descumprimento da ordem judicial, nos termos do art. 461, § 4.º, do CPC, a qual deverá recair sob a responsabilidade pessoal do Governador do Distrito Federal, conforme previsto no art. 156 da Lei Orgânica.

Embora seja, a rigor, inestimável, dá-se à causa, simplesmente em atenção ao disposto no art. 258, do CPC, o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Brasília, DF, 17 de março de 2.008.

Ana Luisa Rivera

Promotora de Justiça

Márcia Pereira da Rocha
Promotora de Justiça

12338104-97

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Doutor(a) Juiz(a) de Direito da __ Vara de
Fazenda Pública do Distrito Federal.

COMPROVANTE DE DISTRIBUIÇÃO
Serviço de Distribuição da Corregedoria
Distribuição : 2008.01.1.164928-7 18/12/2008 16:9:58
Vara : QUARTA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL
Adv. do Autor : DF123321 - MINISTÉRIO PÚBLICO
Feito : CIVIL PÚBLICA
Autor : MPDFT MINISTÉRIO PÚBLICO DO DF E DOS TERRITÓRIOS
Valor da Causa : 4.000.000,00

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, por meio da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação, no exercício de suas funções institucionais previstas na Constituição Federal (artigos 127 e 129, inciso II), na Lei Complementar 75/93 (art. 5º, incisos I, II, alínea “d”, e inciso V, alínea “a”) e na Lei 7.347/85 (art. 1º, inciso IV e art. 5º), com fundamento nos fatos apurados no Procedimento de Investigação Preliminar n. 08190.012338/04-97, vem promover a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PRECEITO
COMINATÓRIO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER**

em desfavor do Distrito Federal, nas pessoas de seus representantes legais, sediados na Praça do Buriti, Eixo Monumental, s/n, Brasília-DF e/ou QNG, Área Especial 01, Lote 22, Taguatinga-DF, pelos motivos de fato e razões de direito a seguir expostos:

m
OK

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

I – DOS FATOS:

O Centro de Ensino Fundamental CASEB é instituição pertencente à rede pública de ensino. Inaugurado no mês de maio de 1960, é uma das mais antigas escolas em funcionamento do Distrito Federal. Conforme se constata nos documentos agregados à inicial, o Centro de Ensino Fundamental CASEB encontra-se impossibilitado de permanecer em funcionamento, sem uma reforma geral, haja vista as condições precárias de suas instalações.

Em abril de 2004, a PROEDUC promoveu uma inspeção no Centro de Ensino Fundamental (Auto de Inspeção nº 13/2004), momento em que constatou a existência de infiltrações nas paredes e no teto, vidros de janelas quebrados, rachaduras nas paredes, reboco de tinta caindo das paredes dos banheiros, telhas quebradas e piso de madeira irregular no Ginásio de Esportes, além de outras irregularidades na estrutura física da escola (documento 1).

Desde então, o Ministério Público tem cobrado da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal a tomada de providências para a adequação das instalações físicas do Centro em questão. Além das inúmeras tentativas de solução por telefone e reuniões, foram expedidos ofícios aos órgãos competentes repetidas vezes (documento 2).

Em julho de 2004, a própria Secretaria de Educação admitiu a latente necessidade de reforma geral na entidade, encaminhando à PROEDUC uma cópia do laudo de vistoria realizada pela Diretoria de Engenharia, Produção e Manutenção, (documento 3). Mesmo em análise perfunctória do documento,

m d

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

percebe-se que é péssimo o estado de conservação da edificação, com rachaduras e infiltrações.

Em novembro de 2004, a Subsecretaria de Apoio Operacional informou a esta Promotoria que havia, no Orçamento de 2005, destinação de R\$ 1.792.000,00 (um milhão setecentos e noventa e dois mil reais) para as obras de reforma do CASEB (documento 4). No entanto, em junho de 2005, o projeto arquitetônico da obra de reforma do Centro de Ensino sequer havia sido concluído (documento 5).

Em novembro de 2006, esta Promotoria remeteu ofício novamente à Secretaria de Estado e ao Deputado Distrital Leonardo Prudente Brunelli (Ofícios nº 763/785), a fim de que fossem incluídos, na previsão orçamentária de 2007, recursos destinados à reforma do CASEB (documento 6). Mais uma vez, a PROEDUC foi informada que a referida reforma estava prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal, exercício 2007 (LOA/2007).

Em setembro de 2007, em reunião com o Secretário de Educação, Senhor José Valente, e sua, então, Assessora Jurídica, Dra. Eunice, foi assegurado que o CEF CASEB seria reformado, contemplado pelo programa "Parceiros da Escola", coligado com empresas da iniciativa privada. Não tendo aquele gestor Público esclarecido qual seria amplitude da reforma, solicitaram-se novos esclarecimentos sobre a questão (documento 7). Posteriormente, a Secretaria de Educação do Distrito Federal informou que a Diretoria de Obras estava executando serviço de recuperação das canaletas do CEF, serviço tomado como prioritário, e iria verificar a necessidade de outros serviços emergenciais (documento 8). Registre-se que o serviço de recuperação mencionado neste

m ch

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

parágrafo encampa pequena parcela da real necessidade de intervenção naquele Colégio.

A PROEDUC constatou a previsão de R\$ 1.388.400,00 (um milhão trezentos e oitenta e oito mil e quatrocentos reais) na Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal, do ano de 2008, para a reforma geral do CASEB. Diante de tal informação, oficiou à Diretoria de Obras, requerendo o plano das obras a serem realizadas (documento 9). A resposta obtida foi a de que os recursos disponibilizados no Plano de Obras de 2008 não eram suficientes para a recuperação total da edificação da escola, portanto, seriam novamente definidos os serviços prioritários, a fim de que houvesse contratação da obra por processo licitatório e sua execução ainda no presente exercício (documento 10).

Acrescente-se ainda que, conforme informações da direção da escola, colhidas em outubro de 2008, a Unidade passaria a ser "Escola Modelo", educando alunos em turno integral a partir do ano letivo de 2009.

Por análise de todo o exposto e documentos juntados, nota-se que se buscou de todas as formas possíveis uma composição extrajudicial do problema em questão, que é grave e necessita de ação urgente. Não obstante, a Secretaria de Estado de Educação, apesar de dotação orçamentária suficiente, deixou clara a sua intenção de não proceder à restauração efetiva de todo o colégio, realizando apenas pequenos reparos no complexo estudantil. Acrescente-se ainda que a escola em pauta traz anos de história para esta Unidade Federativa, iniciando seu funcionamento quase simultaneamente com a inauguração da Capital Federal. Assim, além do grave risco aos educandos que lá estudam, põe-se em risco a preservação desse patrimônio cultural em funcionamento.

M. Ch.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

II – DO DIREITO

A indiferença do poder público perante às condições precárias em que se encontra o Centro de Ensino Fundamental CASEB viola a legislação nacional vigente, senão vejamos:

A Constituição Federal, em seus artigos 205; 206, inc. I e VII; 208, *caput*, inc. I, §§ 1º e 2º; 211, *caput* e § 1º; 218, *caput* e § 3º e 227, *caput*, dispõe sobre a responsabilidade do Estado em propiciar ao cidadão educação gratuita e de qualidade. Para tal, faz-se necessário que as instalações destinadas à educação estejam em boas condições de uso.

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.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

(...)

VII - garantia de padrão de qualidade. (...)

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

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

(...)

M
OL

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

§ 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.(...)

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.(...)

No mesmo sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que:

Art. 53. A criança e o-adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
(...)

V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.(...)

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:
(...)

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
(...)

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.(...)

(...) Grifo nosso.

M C

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Ademais, o ECA dispõe, ainda, que:

Art. 7º A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.

Art. 15. A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis.

Dos dispositivos acima, extrai-se que à criança e ao adolescente devem ser garantidos os direitos fundamentais do ser humano. Qualquer situação que ponha em risco a sua dignidade e integridade deve ser prontamente repelida.

Ora, uma escola com paredes e tetos rachados, rebocos caindo, fiações elétricas expostas e improvisadas, repleta de infiltrações, coloca em risco a vida dos estudantes e dos seus servidores. Uma estrutura com tantos problemas não é segura para se desenvolver atividade de ensino, prova disso são os laudos feitos pelo próprio ente Público responsável por dar uma solução geral e definitiva ao problema. (documento 11).

Quanto ao dever do Estado em destinar recursos para a manutenção das instalações dos estabelecimentos de ensino, o ordenamento jurídico brasileiro assim estipula:

Constituição Federal de 1988:

Mr
Ch

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

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; (...)

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

(...)

§ 3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação. (...)

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

(...)

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; (...)

Sendo assim, observa-se que a manutenção das instituições de ensino público não é uma faculdade, mas sim um dever do Estado. Este não

62
11

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

pode se eximir de fornecer os recursos necessários à construção e reforma dos estabelecimentos de ensino, pois cabe a ele proporcionar as ferramentas e as condições para que seja dado um ensino de qualidade e com segurança às crianças e adolescentes do País.

Importante ressaltar a conclusão do Parecer Técnico.04/2008, da Divisão de Perícias Internas do MPDFT (documento 12): “a União fez a transferência dos recursos e o governo do Distrito Federal não executou a reforma do Centro de Ensino Fundamental CASEB – Plano Piloto – Brasília (DF)”. Este parecer apresenta a análise da destinação no orçamento do GDF para reforma do CEF- CASEB desde 2005, pontuando que efetivamente não foram realizadas as obras necessárias e urgentes.

**III – DA NATUREZA DOS INTERESSES TUTELADOS E DA
LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Pelo que se depreende do exposto, a presente demanda busca a defesa de interesses e direitos coletivos da comunidade escolar da rede pública do Distrito Federal.

A legitimação do Ministério Público para a propositura da ação é encontrada no artigo 129, inc. III, da Carta Magna:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III- promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.(...)

ML (9)

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Especificamente sobre a ação civil pública, diz a Lei 7.347, de 24 de julho de 1.985: (...)

Art. 3º. A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. (...)

IV – DO PEDIDO

Diante do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS vem requerer:

1. seja o requerido citado na pessoa de seu representante ou substituto legal, utilizando-se da faculdade conferida pelo § 2º, do artigo 172, do Código de Processo Civil, a fim de que, advertidos da sujeição aos efeitos da revelia, consoante o disposto no artigo 285, última parte, do mesmo código, e, se desejarem, apresentem resposta ao pedido ora formulado no prazo legal;
2. ao final, a procedência dos pedidos, condenando-se o requerido, além do pagamento das custas e demais despesas processuais, à obrigação de fazer consistente na reforma geral do Centro de Ensino Fundamental CASEB, no prazo máximo de seis meses;
3. a produção de provas por todos os meios admitidos em Direito, notadamente documentos, oitiva de testemunhas, vistorias e inspeções judiciais, bem como requer a dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, à vista do disposto no art. 18, da Lei 7.347/85.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

4. O Ministério Público requer ainda a cominação de multa diária no valor de **R\$ 10.000,00 (dez mil reais)** caso ocorra o descumprimento da ordem judicial, nos termos dos arts. 11, da Lei nº 7.347/85 e 84 da Lei nº 8.078/90, a qual deverá recair sobre a responsabilidade pessoal do Governador do Distrito Federal, conforme previsto no art. 156 da Lei Orgânica do Distrito Federal e Territórios.

Dá-se à causa, em atenção ao disposto no art. 258, do CPC, o valor estimado de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais).

Brasília, DF, 15 de dezembro de 2008.

Liz-Elainne de Silvério e Oliveira Mendes
Promotora de Justiça Adjunta

Márcia Pereira da Rocha
Promotora de Justiça

Proeduc
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DA
FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL**

COMPROVANTE DE DISTRIBUIÇÃO
Serviço de Distribuição da Corregedoria
Distribuição : 2008.01.1.038741-6 23/03/2008 16:50:55
Vara : OITAVA VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Adv. do Autor : DF9889999 - SEM INFORMAÇÃO ADVOGADO
Feito : CIVIL PÚBLICA
Autor : MPDFT MINISTÉRIO PÚBLICO DO DF E DOS TERRITÓRIOS
Valor da Causa : 5.000,00

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS,
por meio de suas Promotorias de Justiça de Defesa da Educação (PROEDUCs), com fulcro
na Constituição da República, na Lei Complementar nº. 75/93 e nos demais diplomas
legais pertinentes, vem perante Vossa Excelência ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA (com pedido de liminar)

em desfavor do **DISTRITO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno,
representado por seu Procurador-Geral, localizável no SAM, Projeção I, Edifício Sede da
Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Brasília-DF, CEP 70.620-000, telefone 3325.3367,
fax 3321.4108, ou no Palácio do Buriti, Eixo Monumental, S/N, Brasília-DF; ou, ainda, na
QNG, Área Especial 01, Lote 22, Taguatinga-DF, pelos fatos e motivos jurídicos que
passa a expor.

M
D

1. Dos fatos

A região do Paranoá e suas adjacências sofrem atualmente com a carência de vagas na rede pública de ensino para os alunos com necessidades educacionais especiais (ANEES), grupo que abarca tanto os portadores de deficiência quanto aqueles de outras necessidades comprometedoras do processo ensino-aprendizagem (certas síndromes, condutas típicas, transtornos do desenvolvimento e hiperatividade, por exemplo). Nesta região administrativa, onde a falta de vagas quase sempre constituiu problema corriqueiro para os alunos do ensino regular, não há unidade de ensino pública específica para atendimento educacional à Educação Especial.

Em 7 de novembro de 2007, foi protocolado na Promotoria de Justiça de Defesa da Educação (PROEDUC) abaixo-assinado, em que os pais e responsáveis pelos alunos deficientes e ANEEs solicitaram atendimento educacional no âmbito do Paranoá (Documento 1). Argumentou-se que, para os alunos deficientes, notadamente os que possuem dificuldades de locomoção, é penosa a tarefa de deslocar-se para região distante de sua residência, mesmo contando com transporte gratuito. Embora os referidos pais e responsáveis tenham apresentado seu pleito à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE-DF), não lograram êxito no intento de receber atendimento na região de residência, razão pela qual comunicaram a situação ao órgão ministerial.

A 2ª PROEDUC oficiou ao excelentíssimo senhor secretário de educação José Luiz da Silva Valente, solicitando a possibilidade de atendimento dos ANEEs em escola da própria comunidade do Paranoá, tendo em vista que o deslocamento era óbice ao atendimento educacional e mesmo à assiduidade dos estudantes (Documento 2).

Em resposta, a SEE-DF, por intermédio da Diretoria de Educação Especial, aduziu que os alunos indicados para atendimento em classes especial e de integração inversa – ambas, vale dizer, com quantidade reduzida de matriculados, se comparadas com as classes convencionais – já seriam atendidos no Paranoá. Entretanto, aqueles que possuiriam indicação para cursarem Centro de Ensino Especial, local de atendimento ainda mais especializado, seriam encaminhados para o Plano Piloto, por não existir estabelecimento deste tipo no Paranoá. Segundo a SEE-DF, estaria prevista “a inclusão, no Plano de Ação para o próximo ano, da construção do Centro de Ensino Especial na referida Diretoria Regional de Ensino [do Paranoá]” (Documento 3).

Assim, o MPDFT requisitou à SEE-DF, no começo do ano de 2008, informações sobre o aludido Plano de Ação, no que tangia à criação da escola (Documento 4). O excelentíssimo senhor secretário de educação comunicou que “a

construção de unidades de ensino especial nas Diretorias Regionais de Ensino que não possuem esse tipo de atendimento faz parte das prioridades [da] Pasta, contudo, a construção do centro de ensino em referência não foi contemplada na Lei nº. 4.073/2007-LOA, em face das limitações existentes no orçamento" (Documento 5).

O MPDFT, após sucessivas considerações fáticas e legais, requereu à SEE-DF que prevísse expressamente como necessidade da Pasta, no que concernia à Lei Orçamentária Anual/2009 (LOA/2009) do Distrito Federal, a construção de Centro de Ensino Especial na Região Administrativa do Paranoá, sobretudo em virtude da prioridade devida ao atendimento da Educação Especial, bem como do número elevado de alunos diagnosticados como ANEEs na comunidade. (Documento 6).

A SEE-DF argumentou, ao responder, que a proposta da LOA/2009 estaria em elaboração naquele momento, mas que o órgão não teria "condição de garantir a inclusão de qualquer obra, tendo em vista que os tetos orçamentários sequer foram disponibilizados". A sugestão do MPDFT teria sido "anotada", de qualquer sorte. (Documento 7).

Ocorre que, mesmo reconhecendo a necessidade de construção de Centro de Ensino Especial no Paranoá como prioridade, não se tem notícia de qualquer ato administrativo do Poder Executivo local, desde então, tendente à construção do referido Centro de Ensino Especial no Paranoá.

Cumpre salientar que cerca de 71 (setenta e um) ANEEs moradores do Paranoá e de Itapoã estudam em Centros de Ensino Especial de Brasília (CEE n. 2 de Brasília e CIEF, ambos na Asa Sul) (Documento 8). Para ser bem prestada nos CEEs, tal tipo de educação envolve na maioria dos casos proporção muito reduzida de alunos por professor. Assim, um universo de 71 alunos representa alto quantitativo de docentes, diferentemente da Educação Básica regular, em que o número de alunos por educador é grande. Ademais, observe-se que esta quantidade pode ser bem maior: outros estudantes dos dois CEEs aludidos podem habitar na região do Paranoá ou Itapoã, mas terem declarado junto à SEE-DF endereço comercial do genitor ou do responsável, ao invés do residencial, razão pela qual não foram detectados nesta pesquisa.

Além de se deslocarem para outra localidade, situação que por si só gera desconforto aos educandos em questão, o deslocamento ocorre normalmente em veículos que não são apropriados quanto à acessibilidade, tampouco dispõem de monitores especializados. É mister destacar que tal fato já foi, aliás, objeto de recomendação do MPDFT (Documento 9). Por outro lado, se, por qualquer razão inerente à condição física ou psicológica dos alunos, os pais ou responsáveis carecerem dirigir-se

M
Q

à escola, fato que é corriqueiro na Educação Especial, a distância entre residência e escola impede que o problema seja resolvido com celeridade e pode até mesmo comprometer a saúde do educando.

É essencial mencionar que os fatos expostos representam os que se podem comprovar formalmente. Em adição a eles, pondere-se que os órgãos ministeriais comunicaram ao excelentíssimo senhor secretário de educação e às unidades subordinadas à SEE-DF, por sucessivas vezes, a necessidade de atender à comunidade do Paranoá. Registrem-se também os seguidos casos individuais noticiados pela sociedade civil local à PROEDUC/MPDFT, no exercício de suas atribuições.

2. Do direito

A Constituição Federal prega:

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.

Já o art. 208 de nossa Carta determina:

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

I - **ensino fundamental, obrigatório e gratuito**, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

(...)

III - **atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;**

(...)

VII - **atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.**

(...)

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

O dever constitucional do Poder Público (no caso, da SEE-DF) de prover atendimento ao alunos deficientes resta límpido. Neste mesmo sentido, e a título de regulação infraconstitucional, observe-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, lei federal n. 9.394/96):

Art. 58. Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais.

M R

(...)

§ 2º O atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular.

§ 3º A oferta de educação especial, dever constitucional do Estado, tem início na faixa etária de zero a seis anos, durante a educação infantil.

Art. 59. Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com necessidades especiais:

I - currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos, para atender às suas necessidades;

II - terminalidade específica para aqueles que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental, em virtude de suas deficiências, e aceleração para concluir em menor tempo o programa escolar para os superdotados;

III - professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns;

IV - educação especial para o trabalho, visando a sua efetiva integração na vida em sociedade, inclusive condições adequadas para os que não revelarem capacidade de inserção no trabalho competitivo, mediante articulação com os órgãos oficiais afins, bem como para aqueles que apresentam uma habilidade superior nas áreas artística, intelectual ou psicomotora;

V - acesso igualitário aos benefícios dos programas sociais suplementares disponíveis para o respectivo nível do ensino regular. (grifo nosso)

O art. 58, § 2º da LDB prevê expressamente que a existência de escolas especializadas é dever estatal. Embora a educação inclusiva, desenvolvida em todas as escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal, busque inserir os ANEEs em classes comuns, diversos são os casos de estudantes que não poderão ingressar neste tipo de sistema, em virtude de suas condições de saúde. Faz-se imperativo, assim, que haja atendimento adequado a este público, porquanto a educação especial deve iniciar-se ao 0 (zero) ano de idade, consoante o disposto no § 3º do aludido artigo. Já o art. 59 da LDB, elenca diversos direitos, em termos práticos, dos quais os ANEEs são titulares durante a oferta educacional.

Cumpre salientar que o plano infraconstitucional conta também, na defesa do portador de deficiência, com a lei federal n. 7.853/89. O art. 2º, parágrafo único, inciso I, alínea "c" dispõe que deve haver oferta, obrigatória e gratuita, da Educação Especial em estabelecimento público de ensino. A região do Paranoá, não contando com nenhuma instituição pública que possa efetuar o atendimento da demanda, necessita de estabelecimento voltado para tais alunos. Note-se, ademais, que mesmo os ANEEs que não possuam deficiência, mas sim outras necessidades educacionais especiais, poderiam gozar de atendimento neste Centro de Ensino Especial, em caráter complementar àquele prestado na escola Inclusiva onde estudam.

É basilar que exista entidade que possa acolher e ofertar educação aos portadores de deficiência ou aos demais ANEEs, na hipótese em que não é possível a

adaptação na educação inclusiva, prestada em escolas sem especialização. O MPDFT defende que, decerto, a educação inclusiva deva ser a regra, pois amplia a socialização do discente e facilita sua integração. No entanto, tal regra tem exceções que devem ser observadas, sob pena de se mitigar a individualidade dos demais estudantes e criar óbice ao seu desenvolvimento. Se a Constituição Federal e a LDB consagraram disposições expressas sobre o educando deficiente e o ANEE, não o fizeram por acaso: pretendiam, justamente, destacar que o atendimento a estes grupos deve ser prioritário, e fornecido segundo a realidade de cada um deles.

A Lei Orgânica do Distrito Federal e a legislação distrital pertinente reforçam este entendimento. Observe-se o seguinte artigo da LODF:

Art. 232. O Poder Público garantirá **atendimento educacional especializado, em todos os níveis, aos superdotados e aos portadores de deficiência, na medida do grau de deficiência de cada indivíduo**, inclusive com preparação para o trabalho.

(...)

§ 2º Os serviços educacionais referidos no caput serão preferencialmente ministrados na rede regular de ensino, **resguardadas as necessidades de acompanhamento e adaptação, e garantidos os materiais e equipamentos adequados.** (grifo nosso)

Já a lei distrital n. 3.218/03, instituidora da educação inclusiva na rede pública de ensino do Distrito Federal, destaca e protege os ANEEs que não recebem atendimento em conformidade com seu panorama:

Art. 1º Fica estabelecido o modelo de Educação Inclusiva em todas as escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por Educação Inclusiva o atendimento a todas as crianças em escolas do ensino regular, respeitando suas diferenças e atendendo suas necessidades; **ressalvados os casos nos quais se demonstre que a educação nas classes comuns não pode satisfazer às necessidades educativas ou sociais da criança ou quando necessário para o bem-estar da criança.** (grifo nosso)

Se houvesse qualquer questionamento quanto à obrigação da SEE-DF em ofertar educação especial em centros especializados, basta verificar a redação da lei distrital n. 3.939/07. Destaquem-se os contundentes arts. 22, parágrafo único, 27 e 51, parágrafo único:

Art. 4º É dever do Estado, da sociedade e da família assegurar, às pessoas **portadoras de necessidades especiais, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à habitação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, ao trabalho, ao transporte, ao acesso às edificações públicas, à segurança social, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.**

(...)

Art. 21. Os órgãos e as entidades da Administração Pública responsáveis pela educação dispensarão tratamento prioritário e adequado aos assuntos objetos desta Lei, viabilizando, sem prejuízo de outras, as seguintes medidas:

(...)

m
62

III - inserção, no sistema educacional, das escolas ou instituições especializadas públicas e privadas;

IV - oferta, obrigatória e gratuita, da educação especial em estabelecimentos públicos de ensino;

(...)

§ 2º A educação especial caracteriza-se por constituir processo flexível, dinâmico e individualizado, oferecido principalmente nos níveis de ensino considerados obrigatórios.

(...)

§ 4º A educação especial, quando recomendada, contará com equipe multiprofissional, com a adequada especialização, e adotará orientações pedagógicas individualizadas.

§ 5º Quando da construção e reforma de estabelecimentos de ensino, deverá ser observado o atendimento às normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT relativas à acessibilidade.

Art. 22. Os serviços de educação especial serão ofertados nas instituições de ensino público ou privado do sistema de educação geral, de forma transitória ou permanente, mediante programas de apoio ao aluno que estiver integrado ao sistema regular de ensino.

Parágrafo único. O processo educativo deverá dar-se exclusivamente em escolas especializadas quando a educação em escolas comuns não puder satisfazer as necessidades educativas ou sociais do aluno ou quando necessário ao bem-estar do educando.

(...)

Art. 27. Deverá ser instalada, em todas as regiões administrativas, pelo menos uma escola equipada para o atendimento à educação especial.

(...)

Art. 51. Na elaboração das políticas públicas, quando couber e notadamente no que diz respeito às políticas de desenvolvimento social, será sempre considerada a condição dos portadores de necessidades especiais, devendo ser explicitadas as suas especificidades e os seus mecanismos inclusivos.

Parágrafo único. O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária deverão prever, em cada plano ou programa, as metas e os recursos orçamentários destinados especificamente ao atendimento dos portadores de necessidades especiais. (grifo nosso)

Ora, esgotam-se as incertezas: os ANEEs possuem direito inequívoco a Centro de Ensino Especial na região do Paranoá, que atenda a todas as necessidades que possam decorrer de seu atendimento. Os documentos juntados à inicial não deixam dúvidas de que a SEE-DF foi informada, por sucessivas vezes, sobre tal obrigação. A via administrativa e dialógica foi acionada, e a SEE-DF não demonstrou interesse objetivo em resolver a situação, mesmo admitindo a necessidade de construção da unidade de Educação Especial como prioritária, consoante já demonstrado no documento 3. Não resta outra possibilidade, pois, senão recorrer ao douto Poder Judiciário, visando a garantir que a legislação pertinente seja cumprida e que a proteção aos portadores de deficiência e demais ANEEs seja efetivada.

Finalmente, pondere-se que a SEE-DF não pode argumentar, sob hipótese alguma, que a falta ou indisponibilidade de recursos financeiros para as obras é razão para não realizá-las. O art. 51, parágrafo único da lei distrital acima exposta prevê que é

mm
62

obrigação do gestor público incluir os portadores de deficiência em sua pauta orçamentária. Os documentos juntados atestam claramente que o órgão já estava ciente deste fato.

3. Da legitimidade ativa do Ministério Público

É mister destacar que não há dúvidas quanto à legitimidade ativa do Ministério Público para ajuizamento da presente ação. Além da previsão expressa da lei federal n. 7.853/89 (art. 3º), a jurisprudência do colendo Superior Tribunal de Justiça (STJ) corroborou a possibilidade de substituição processual, na tutela do direito à educação e dos portadores de deficiência, respectivamente, como se vê nos julgados abaixo:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMATIO AD CAUSAM DO PARQUET. ART. 127 DA CF/88. ARTS. 7.º, 200, e 201 DO DA LEI N.º 8.069/90. DIREITO À CRECHE EXTENSIVO AOS MENORES DE ZERO A SEIS ANOS. NORMA CONSTITUCIONAL REPRODUZIDA NO ART. 54 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. NORMA DEFINIDORA DE DIREITOS NÃO PROGRAMÁTICA. EXIGIBILIDADE EM JUÍZO. INTERESSE TRANSINDIVIDUAL ATINENTE ÀS CRIANÇAS SITUADAS NESTA FAIXA ETÁRIA. CABIMENTO E PROCEDÊNCIA.

1. O Ministério Público está legitimado a defender os interesses transindividuais, quais sejam os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos. (...)

3. Deveras, é mister concluir que a nova ordem constitucional erigiu um autêntico 'concurso de ações' entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, a fortiori, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos.

4. *Legitimatio ad causam* do Ministério Público à luz da dicção final do disposto no art. 127 da CF, que o habilita a demandar em prol de interesses indisponíveis. (...) (REsp 736524 /SP, 1ª Turma do STJ, relator ministro LUIZ FUX, DJ de 03/04/2006, p. 256)

RECURSO ESPECIAL - TRANSPORTE AÉREO GRATUITO DE PESSOAS DEFICIENTES - LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO - LEI 8.899/94 - NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO - RISCO DE DESEQUILÍBRIO NO CONTRATO DE CONCESSÃO - ANTECIPAÇÃO DE TUTELA - REVOGAÇÃO.

1. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em favor dos portadores de deficiência física.

(...) (REsp 677872/PR, 3ª Turma do STJ, relatora ministra NANCY ANDRIGHI, relator para acórdão ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, DJ de 08/05/2006, p. 202) (grifo nosso)

4. Da necessidade de liminar

É importante acrescentar, ainda, que a previsão da construção da escola na Lei Orçamentária Anual (LOA) faz-se essencial. Para assegurar que a construção do aludido Centro de Ensino Especial ocorra sem obstáculos jurídicos, é importantíssimo que seja concedida liminar, visando incluir esta unidade de ensino na LOA que vigorará em 2010 (ou em exercícios subsequentes, conforme o caso). Considerada a relevância do tema, e presentes os requisitos para concessão de liminar previstos no art. 461, § 3º do CPC, pede-se que seja tal medida deferida, uma vez que, se não o for, haverá risco de ineficácia do provimento final.

W
G

5. Do pedido

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS** requer que:

1. seja recebida a presente inicial, bem como seja o Distrito Federal citado para apresentar contestação;
2. seja concedida **liminar**, consistente em determinar que o Distrito Federal reserve recursos orçamentários e financeiros suficientes para todos os procedimentos e atos atinentes à construção do Centro de Ensino Especial do Paranoá, em conformidade com os itens 4, 5 e 6 seguintes, inserindo o montante respectivo na elaboração de seu Plano de Ação, do Plano Plurianual 2008/2011 e projeto da Lei Orçamentária Anual a ser elaborada durante o ano de 2009, a vigor a partir de 2010, ou em todos os projetos de lei orçamentária e planos plurianuais seguintes, se não houver trânsito em julgado da causa até o prazo do item 4;
3. seja a lide julgada antecipadamente, nos termos do art. 330, inciso I do CPC, considerando que é desnecessária a produção de provas adicionais, tendo em vista que as que acompanham esta inicial já são suficientes;
4. seja julgada procedente a presente ação, para que se condene o Distrito Federal em **obrigação de fazer**, consistente em construir Centro de Ensino Especial na região administrativa do Paranoá, em área servida por transporte público coletivo regular, até o prazo máximo do dia 31/07/2010, sem prorrogação, respeitando todas as normas urbanísticas, ambientais e de acessibilidade a portadores de deficiência vigentes;
5. seja julgada procedente a presente ação, para que se condene o Distrito Federal em **obrigação de fazer**, consistente em, uma vez encerradas as obras e os procedimentos da construção civil previstos em lei, referentes ao item 4, inicie imediatamente a prestação do serviço de Educação Especial na referida unidade de ensino, provendo o atendimento aos educandos ANEEs e destinando todos os recursos humanos e materiais inerentes a esta atividade, com especial observância ao art. 59 da LDB e à legislação pertinente, sob pena de descumprimento da referida obrigação;

AN
(CL)

6. seja cominada **multa diária** no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a qual deverá recair sob a pessoa do excelentíssimo senhor Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal, caso haja descumprimento da liminar e/ou de qualquer das obrigações mencionadas nos itens anteriores, após inspeção do órgão ministerial, ou ainda se os recursos incluídos na Lei Orçamentária Anual não forem suficientes para a conclusão das obras e sua correspondente acessibilidade. Os recursos financeiros auferidos com a(s) multa(s), em qualquer das hipóteses, deverão ser revertidos em prol do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), conforme art. 13, *caput* da lei federal n. 7.347/85 e art. 461, § 4º do CPC.

Dá-se à causa o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), para fins meramente fiscais, em atendimento ao disposto no art. 258 do CPC.

Nestes termos,
P. deferimento.

Brasília, 19 de março de 2008.

**LIZ-ELAINE DE SILVÉRIO
E OLIVEIRA MENDES**
Promotora de Justiça Adjunta
1ª PROEDUC

MÁRCIA PEREIRA DA ROCHA
Promotora de Justiça
2ª PROEDUC

ANEXO XI

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA 5ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
DO DISTRITO FEDERAL

Distribuição por dependência aos autos n.º 2004.01.1.090944-2

COMPROVANTE DE DISTRIBUIÇÃO
Serviço de Distribuição da Corregedoria
Distribuição : 2009.01.1.178316-7 13/11/2009 13:43:34
Vara : QUINTA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DF
Adv. do Autor : DF123321 - MINISTÉRIO PÚBLICO
Feito : CIVIL PÚBLICA
Autor : MPDFT MINISTÉRIO PÚBLICO DO DF E DOS TERRITÓRIOS
Valor da Causa : 50.000,00

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, por
meio de suas Promotorias de Justiça de Defesa da Educação (PROEDUC), com fulcro na Constituição
Federal, na Lei Complementar n. 75/93 e nos demais diplomas legais pertinentes, vem perante Vossa
Excelência ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
(com pedido de liminar e distribuição por dependência)

em desfavor do **DISTRITO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, representado por
seu Procurador-Geral, localizável no SAM, Projeção I, Edifício Sodo da Procuradoria-Geral do
Distrito Federal, Brasília-DF, CEP 70.620-000, telefone 3325.3367, fax 3321.4108, pelos fatos e
motivos jurídicos que passa a expor.

W
JN

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

1. DA PRORROGAÇÃO DO PROCESSO SELETIVO DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE 2009, PARA O ANO LETIVO DE 2010

Em 17 de dezembro de 2008, foi publicado no Diário Oficial do Distrito Federal o Edital Normativo n. 1/2008-SEPLAG/SE (Documento 1). Tal ato normativo disciplinou o processo seletivo simplificado para contratação temporária de professores na rede pública de ensino do Distrito Federal, relativamente ao ano letivo de 2009. Houve transcurso normal da seleção e os candidatos aprovados assumiram seus postos junto às diversas instituições educacionais públicas, segundo a necessidade de cada Diretoria Regional de Ensino local.

Entretanto, o mesmo Edital Normativo previu o seguinte: “o processo seletivo simplificado destina-se a selecionar candidatos para compor banco de reserva de professores substitutos pelo período de duração do calendário escolar, improrrogável, exclusivamente para docência, nas unidades de ensino da rede pública do Distrito Federal e em suas conveniadas” (grifo nosso). Contrariamente à disposição editalícia, a senhora **EUNICE DE OLIVEIRA FERREIRA SANTOS**, secretária-adjunta da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE-DF), expediu em 19 de outubro de 2009 a Circular n. 60/2009-SEADJ, comunicando às Diretorias Regionais de Ensino que serão prorrogados a aludida seleção, bem como as contratações temporárias decorrentes deste processo, para alcance o ano de 2010, sendo que autorizará as Diretorias a promover, via sistema, as medidas necessárias à convocação dos professores substitutos para o ano letivo de 2010 (Documento 2). Ressalte-se que tal ato, até a presente data, não foi publicado no Diário Oficial do Distrito Federal.

Saliente-se ainda que a autoridade em questão utilizou como fundamento para a prorrogação os arts. 4º e 9º da lei distrital n. 4.266/08, que atualmente regula o instituto da contratação temporária no âmbito desta unidade da federação e que é clara ao dispor que será possível a contratação de pessoal quando houver excepcional interesse público, nos termos do artigo 37, IX, da Constituição Federal, sendo que no caso em tela tal excepcionalidade não está configurada, sendo que a autoridade por intermédio de uma circular comunica a prorrogação de **TODOS** os contratos temporários do DF.

M
W

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

Tal ato de prorrogação está inserido em contexto mais amplo, já apontado pelo órgão ministerial nos autos da Ação Civil Pública n. 2004.01.1.090944-2, em tramitação na 5ª Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal: a contratação temporária, que deveria ser adotada somente a título exoeptional, constitui política sistematicamente implementada pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, em detrimento da legalidade e da Constituição Federal.

2. DA INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS DISTRITAIS ANTERIORES SOBRE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA

Diante deste panorama, é importante rememorar que a lei distrital n. 1.169/96, que regulava a contratação temporária antes da lei distrital n. 4.266/08, já fora declarada inconstitucional pelo Conselho Especial do egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, após iniciativa do Ministério Público (ADI n. 2004.00.2.004535-3), consoante verificamos abaixo:

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 2º, III, IV, V, VII E VIII DO ART. 2º DA LEI DISTRITAL N. 1.169, DE 24 DE JULHO DE 1996 - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA.

1. AS NORMAS, QUE TÊM COMO CAUSAS SITUAÇÕES PERMANENTES OU PREVISÍVEIS E AINDA ASSIM AUTORIZAM A CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDER A NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO, VIOLAM OS PRINCÍPIOS DO CONCURSO PÚBLICO, COMO FORMA DE INVESTIDURA EM CARGO OU EMPREGO PÚBLICO, DA ISONOMIA, CONSUBSTANCIADO NA IGUALDADE DE ACESSO AOS CARGOS PÚBLICOS A TODOS OS BRASILEIROS, DA IMPESSOALIDADE, DA MORALIDADE, DA RAZOABILIDADE E DA MOTIVAÇÃO.

2. A ÁREA DE PÊSQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA, O FORNECIMENTO DE SUPORTE TÉCNICO OU ADMINISTRATIVO DE ATIVIDADES, AINDA QUE ESSENCIAIS, A SUBSTITUIÇÃO DE OCUPANTE DE CARGO INTEGRANTE DA CARREIRA DE ASSISTÊNCIA À EDUCAÇÃO, A SUBSTITUIÇÃO DE PROFESSOR EM REGÊNCIA DE CLASSE, BEM COMO A EXECUÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS À SAÚDE NÃO CARACTERIZAM QUALQUER HIPÓTESE DE NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO, POR SEREM SERVIÇOS PERMANENTES OU PREVISÍVEIS.

3. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS INCISOS III, IV, V, VII E VIII DO ARTIGO 2º DA LEI DISTRITAL Nº 1.169/1996 CARACTERIZADA.
(ADI 2004.00.2.004535-3, Relator Desembargador EDSON ALFREDO SMANIOTTO, julgada em 15/07/2008, DJ 13/07/2009) (grifo nosso).

Em sua fundamentação, o excelentíssimo Relator ponderou que o art. 2º, incisos III a V, VII e VIII da lei distrital n. 1.196/96 feririam a LODF (arts. 1º, caput, 2o, caput, e seu parágrafo único, 19, caput, e incisos I e II), além dos aludidos princípios enumerados no item 1 da ementa (para

W JV

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

inteiro teor do acórdão, vide Documento 3). Por outro lado, argumentou o Desembargador que a jurisprudência do colendo Supremo Tribunal Federal também se consolidara, no sentido da impossibilidade da contratação temporária (ADIN n. 890/DF), quando ainda estava vigente a lei distrital n. 418/93 (lei anterior da contratação temporária):

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 418/93. EC 19/98. ALTERAÇÃO NÃO-SUBSTANCIAL DO ARTIGO 37, II, DA CF/88. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO. INEXISTÊNCIA. CONCURSO PÚBLICO. ATIVIDADES PERMANENTES. OBRIGATORIEDADE. SERVIÇO TEMPORÁRIO. PRORROGAÇÃO DO PRAZO. LIMITAÇÃO. REGIME JURÍDICO APLICÁVEL.

1. Emenda Constitucional 19/98. Alteração não-substancial do artigo 37, II, da Constituição Federal. Prejudicialidade da ação. Alegação improcedente.
2. A Administração Pública direta e indireta. Admissão de pessoal. Obediência cogente à regra geral de concurso público para admissão de pessoal, excetuadas as hipóteses de investidura em cargos em comissão e contratação destinada a atender necessidade temporária e excepcional. Interpretação restritiva do artigo 37, IX, da Carta Federal. Precedentes.
3. Atividades permanentes. Concurso Público. As atividades relacionadas no artigo 2º da norma impugnada, com exceção daquelas previstas nos incisos II e VII, são permanentes ou previsíveis. Atribuições passíveis de serem exercidas somente por servidores públicos admitidos pela via do concurso público.
4. Serviço temporário. Prorrogação do contrato. Possibilidade limitada a uma única extensão do prazo de vigência. Cláusula aberta, capaz de sugerir a permissão de ser renovada sucessivamente a prestação de serviço. Inadmissibilidade.
5. Contratos de Trabalho. Locação de serviços regida pelo Código Civil. A contratação de pessoal por meio de ajuste civil de locação de serviços. Escapismo à exigência constitucional do concurso público. Afrenta ao artigo 37, II, da Constituição Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei 418, de 11 de março de 1993, do Distrito Federal.
(ADIN 890/DF, Relator Ministro MAURÍCIO CORRÊA, julgada em 11/09/2003, DJ 06/02/2004) (grifo nosso).

O Distrito Federal, insistindo em desrespeitar a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Distrito Federal, sancionou um terceiro diploma normativo sobre o assunto (a aludida lei distrital n. 4.266/08), acima mencionada. No plano concreto, o Edital Normativo n. 1/2008-SEPLAG/SE e a Circular n. 60/2009-SEADJ permitiram que fosse perpetuada a contratação temporária para o ano letivo de 2010. Por representarem atos lesivos à ordem constitucional, resta-nos concluir que ambos merecem ser considerados inconstitucionais por este i. Juízo, pela via difusa.

Ainda com relação à constitucionalidade, uma outra situação merece destaque: a decisão dos embargos de declaração interpostos na ADI n. 2004.00.2.004535-3 determinou que a

WV 28

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal não mais poderá admitir docentes a título temporário, a partir de 31/12/2009. Logo, a insistência na contratação temporária, por intermédio da prorrogação, desobedece a decisão do Conselho Especial do e. TJDF:

PROCESSO CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EFEITOS DA DECISÃO. INTERESSE PÚBLICO DE EXCEPCIONAL

RELEVO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PROFESSORES. DANO IRREPARÁVEL AO ANO LETIVO QUE JÁ SE INICIOU.

1. O CARÁTER RELEVANTE DO INTERESSE PÚBLICO ATINENTE À CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PROFESSORES DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DEMANDA A FIXAÇÃO EXCEPCIONAL DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, SOB PENA DE QUE A SUSPENSÃO IMEDIATA DA LEI IMPUGNADA TRAGA EFEITOS IRREVERSÍVEIS NO QUE CONCERNE AO ANO LETIVO QUE JÁ SE INICIOU.

2. PEDIDO ACOLHIDO PARA QUE A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SÓ TENHA EFICÁCIA A PARTIR DE 31/12/2009. (ED na ADI 2004.00.2.004535-3, Relator Desembargador EDSON ALFREDO SMANIOTTO, julgada em 10/03/2009, DJ 13/07/2009) (grife nosso).

3. DA NECESSIDADE DE DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA

Dispõe o Código de Processo Civil:

Art. 253. Distribuir-se-ão por dependência as causas de qualquer natureza:

I - quando se relacionarem, por conexão ou continência, com outra já ajuizada; (...)

Percebe-se que o objeto da presente ação relaciona-se com aquele previsto no bojo da Ação Civil Pública n. 2004.01.1.090944-2, distribuída à 5ª Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal. Assim, considerada a determinação legal e visando à coerência jurisprudencial, faz-se necessário que a presente causa tramite no mesmo Juízo.

4. DA LIMINAR

O quadro traçado acima, a respeito da contratação temporária, não deixa dúvidas de que o Distrito Federal já teve tempo hábil suficiente para evitar diversas contratações temporárias de professores. O tema é discutido há anos e o Distrito Federal se tem furtado a respeitar a regra da excepcionalidade e da urgência. A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal intenciona

m 28

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

reiterar tal prática, já reputada inconstitucional. Não bastasse a afronta nítida às decisões judiciais sobreditas, o Distrito Federal não obedece sequer a seu próprio Edital Normativo, que previu a impossibilidade de prorrogação.

Logo, o MPDFT crê que a solução da questão passa pela concessão de liminar, no sentido de que todo e qualquer ato ou procedimento administrativo tendente a prorrogar o processo seletivo para contratação temporária de professores, bem como de prorrogar as contratações temporárias para o ano letivo de 2010, seja vedado.

Assim, nos termos do artigo 12 da Lei n. 7.347/85, sendo relevante o fundamento da demanda, requer-se o provimento liminar, nos termos acima explorados, visto que se trata da melhor medida aplicável no presente momento, a fim de evitar danos ulteriores ao Erário e à educação pública.

5. DO PEDIDO

Diante do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS requer que:

1. seja a presente causa distribuída por dependência à 5ª Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal, com fundamento no art. 253, inciso I do Código de Processo Civil;
2. seja concedida liminar que obrigue o Distrito Federal a abster-se, por meio de sua Secretaria de Estado de Educação ou de qualquer outro órgão diretamente envolvido, de adotar qualquer ato tendente à prorrogação do Processo Seletivo Simplificado acima elucidado, bem como de prorrogar as contratações temporárias para o ano letivo de 2010, evitando toda e qualquer continuidade das contratações temporárias em curso (2009) para o ano de 2010;
3. seja recebida a presente inicial, bem como seja o Distrito Federal citado para apresentar contestação;

M *JS*

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

4. sejam declarados incidentalmente inconstitucionais, por meio de controle difuso de constitucionalidade, todos os atos mencionados no item 2 deste pedido, pois que incorrem em situação já declarada inconstitucional pelo egrégio TJDFT;
5. independentemente dos resultados dos itens 2 e 4, seja julgada procedente a presente ação, para que se condene o Distrito Federal em obrigação de não fazer, consistente em abster-se de permitir e/ou efetivar a prorrogação do Processo Seletivo Simplificado regulamentado pelo Edital Normativo n. 1/2008-SEPLAG/SE, de 17 de dezembro de 2008; e em anular definitivamente qualquer ato cujo objetivo seja o prolongamento da contratação em questão, com base no mesmo processo seletivo referente a 2008-2009;
6. seja cominada multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a qual deverá recair sob a pessoa do excelentíssimo senhor Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal, caso haja descumprimento da obrigação mencionada no item anterior e/ou da liminar, devendo tais recursos serem revertidos em prol do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), conforme art. 13, *caput* da lei federal n. 7.347/85 e art. 461, § 4º do CPC.

Dá-se à causa o valor de R\$ 50.000,00 (dez mil reais), para fins meramente fiscais, em atendimento ao art. 258 do Código de Processo Civil.

Brasília, 12 de novembro de 2009.

JAQUELINE FERREIRA GONTIJO
Promotora de Justiça Adjunta
1ª PROEDUC

MÁRCIA PEREIRA DA ROCHA
Promotora de Justiça
2ª PROEDUC

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

LISTA DE DOCUMENTOS

Documento 1 – Edital Normativo n. 1/2008-SEPLAG/SE, de 17 de dezembro de 2008, que regulamentou o Processo Seletivo Simplificado para contratação temporária de professores na rede pública de ensino do Distrito Federal, durante o ano letivo de 2009 (DODF n. 251 de 17/12/2008, Ano XLII, edição extra).

Documento 2 – Cópia da Circular n. 60/2009-SEADJ, ato que prorrogou a contratação temporária.

Documento 3 – Inteiro teor do acórdão da ADI n. 2004.00.2.004535-3, julgada pelo Conselho Especial do e. TJDF.

ANEXO XII

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA ____ VARA DA
FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL**

COMPROVANTE DE DISTRIBUIÇÃO
Serviço de Distribuição da Corregedoria
Distribuição : 2009.01.1.157864-0 08/10/2009 17:39:28
Vara : QUARTA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL
Adv. do Autor : DF333333 - MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERR
Feito : CIVIL PÚBLICA
Autor : MPDFT MINISTÉRIO PÚBLICO DO DF E DOS TERRITÓRIOS
Valor da Causa : 5.000,00

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS,
por meio de suas Promotorias de Justiça de Defesa da Educação (PROEDUC), com fulcro
na Constituição da República, na Lei Complementar nº. 75/93, Lei n.º 7.347/85 (Lei da
Ação Civil Pública) e nos demais diplomas legais pertinentes, vem, respeitosamente,
perante Vossa Excelência, ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA (com pedido de liminar)

em desfavor do **DISTRITO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno,
representado por seu Procurador-Geral, localizável no SAM, Projeção I, Edifício Sede da
Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Brasília-DF, CEP 70.620-000, telefone 3325.3367,
fax 3321.4108, ou no Palácio do Buriti, Eixo Monumental, S/N, Brasília-DF; ou, ainda, na
QNG, Área Especial 01, Lote 22, Taguatinga-DF, pelos fatos e motivos jurídicos a seguir
expendidos.

m JY

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

1. Dos Fatos

A Escola Classe 108 de Samambaia atende turmas de ensino fundamental e ensino infantil, sendo que os blocos dedicados ao ensino fundamental (A, B, C, D e E) foram construídos em 1989, a título provisório, e os demais (F e G) em 1994. (doc. 1)

Após vinte anos da construção dos blocos A, B, C, D e E, a edificação, que não foi planejada para utilização por tanto tempo, por sua própria concepção econômica de material (estrutura metálica com fechamento em placas compostas de compensado de madeira) e métodos de construção e engenharia, não recebeu os devidos cuidados de manutenção, apresentando características defasadas e muito inferiores em relação ao padrão atualmente utilizado nas escolas da rede pública do DF, além de diversos problemas estruturais, conforme relatado pela própria Diretoria de Obras da Secretaria de Educação. (doc. 2)

Os blocos F e G já foram erguidos com estrutura de perfis metálicos, vedações de alvenaria e cobertura de telhas metálicas. Entretanto, vários problemas também recaem sobre o prédio escolar.

A comunidade escolar denunciou as condições precárias do prédio da instituição de ensino, pronunciando-se a Secretaria de Estado de Educação, em uma oportunidade, que a reconstrução da Escola Classe 108 de Samambaia estava prevista para o Plano de Obras do ano de 2006, prioritariamente. Observe-se, entretanto, que a situação de descaso da administração perdura por mais de 3 (três) anos sem nenhuma atitude estatal concreta. (doc. 3)

As Promotoras de Justiça que subscrevem esta inicial estiveram pessoalmente em visita à Escola Classe 108 de Samambaia, no dia 09.09.09, e constataram as condições precárias das instalações.

Verificou-se que os problemas relacionados à estrutura física nos blocos A a E têm comprometido a segurança e a salubridade de alunos, professores e servidores, sendo necessária a **imediata transferência dos alunos para outros**

M *7/11*

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

estabelecimentos de ensino e reconstrução dos blocos. Entretanto, quanto aos blocos F e G, necessária urgente reforma nos prédios, com vistas a reparar os problemas detectados.

Constatou-se que a qualidade do material do teto dos prédios dos blocos **A a E** torna as salas de aula extremamente quentes e desagradáveis. Some-se, ainda, os inúmeros problemas de fiação elétrica, ausência de luminárias, forros danificados, esquadrias das janelas enferrujadas com risco de corte ao manusear, piso extremamente irregular, chapas de madeirite danificadas. **Esta escola, inquestionavelmente, não cumpre com o papel para o qual foi destinada.**

Ressalte-se que na visita do Ministério Público, a professora da sala de recursos citou que dois alunos cadeirantes se matricularam na escola no presente ano letivo porém desistiram de frequentar as aulas em face da completa inacessibilidade dos prédios da instituição.

Foram feitos diversos contatos com a Secretaria de Educação a fim de providenciar a reconstrução da EC 108 de Samambaia e solicitações oficiais, com o objetivo de se evitar a necessidade de ajuizamento de uma ação para obrigar o Estado a cumprir com seu papel de garantir o direito constitucional do exercício à educação. Foram recebidas repostas negativas em várias oportunidades (doc. 4).

Apesar do esforço destas Promotoras de Justiça, não se obteve êxito no compromisso da Secretaria de Educação nem mesmo com a apresentação de um cronograma. Observe-se que o Secretário de Educação apresentou, no dia 03.10.08, relação de escolas de madeirite que seriam reconstruídas, não sendo relacionada a Escola Classe 108 de Samambaia, apesar de promessas de reconstrução datadas de 2006. (doc. 5)

Em outro ofício recebido (doc. 2), o Secretário de Educação asseverou que a Administração tem conhecimento da precariedade das instalações da instituição, informando que referida reconstrução/reforma seria incluída no Projeto da Lei Orçamentária Anual de 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

Entretanto, não consta, conforme Parecer Técnico da Divisão de Perícias Internas do MPDFT, previsão orçamentária para reconstrução/reforma da referida instituição no Projeto da Lei Orçamentária para o exercício de 2010 (doc. 6), contrariando informações prestadas pelo próprio Secretário.

Sabe-se, entretanto, que não há possibilidade de realização de obras sem sua previsão nas leis orçamentária, o que demonstra, mais uma vez, o manifesto intuito protelatório do Distrito Federal em reconstruir a Escola Classe 108 de Samambaia.

Desde 2006, o Estado promete, sem cumprir, realizar a reconstrução da referida escola, apesar de ter pleno conhecimento da insustentável condição dos prédios da instituição, comprometendo a segurança da comunidade escolar.

Enquanto isso, o MPDFT procedeu inúmeras investigações e solicitou ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e ao Departamento de Perícias do MPDFT laudo de vistoria para averiguar a real situação do prédio em questão.

De fato, conforme documentação em anexo, verificou-se a completa precariedade das instalações da instituição de ensino, sendo que os **blocos A a E colocam em risco a saúde e integridade física dos discentes, professores e servidores da escola.**

Importante ressaltar alguns trechos dos referidos laudos:

Após vistoria realizada por meio desta OBM, no local citado no item II, o CBMDF é de parecer que o local **não oferece condições mínimas de segurança contra incêndio e pânico** conforme legislação em vigor, devendo cumprir as seguintes exigências: (...) (Laudo do CBMDF - doc. 7) (destacou-se).

Assim como relatado no relatório pericial nº 155/2008 - DPE/DPD, a estrutura física da Escola Classe 108 de Samambaia apresenta problemas estruturais que **comprometem a segurança física e a salubridade da comunidade escolar, principalmente nos blocos mais antigos.** (Laudos do Departamento de Perícias do MPDFT - doc. 8) (destacou-se).

24 ML

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

Os laudos acima citados apresentam, em detalhes, as inúmeras irregularidades do estabelecimento de ensino, sendo, inclusive, possível verificá-las em suas fotos anexas, podendo-se citar, a título de exemplo: a) inexistência de alvará de funcionamento; b) inexistência de extintores de incêndio; c) ausência de saídas de emergência adequadas; d) ausência de iluminação de emergência; e) inacessibilidade para alunos portadores de necessidades especiais; f) deterioração da estrutura física dos prédios (risco de ruína nos blocos A a E); g) inadequação do sistema elétrico; h) existência de ninhos de aves nas salas de aula, possibilitando contaminação dos alunos pelas fezes dos animais; i) infestação de formigas.

Ademais, o Conselho de Alimentação do Distrito Federal, em vistoria realizada na Escola Classe 108 de Samambaia verificou, também, diversas irregularidades, sendo que até o momento algumas delas não foram solucionadas em razão da estrutura física dos prédios A a E: a) paredes com divisórias propícias à proliferação de insetos; b) fissuras e furos nas paredes e tetos; c) parede da cozinha conjugada com o banheiro; d) depósito sem ventilação; e e) paredes não laváveis sem azulejo. (doc. 9)

Vale ressaltar, conforme se comprova dos Laudos do Departamento de Perícias do MPDFT e nas fotografias obtidas, que referida instituição de ensino não apresenta nenhuma condição de acessibilidade para os alunos portadores de necessidades especiais, dificultando, sobremaneira, o processo de desenvolvimento destes discentes. De acordo com o parecer "a escola encontra-se inacessível a deficientes locomotores, principalmente aos dependentes de cadeiras de rodas" (doc. 8)

Assim, apesar das exigências contidas em legislação específica estabelecendo parâmetros mínimos para que instituição de ensino receba discentes portadores de necessidades especiais, tais regras estão sendo descumpridas, violando, de forma clara, diversos princípios constitucionais, dentre eles o da dignidade da pessoa humana e do atendimento adequado e especializado a estes alunos.

M

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

A PROEDUC, de posse dos preocupantes laudos, oficiou, por diversas vezes, à Secretaria de Estado de Educação para que sanasse as irregularidades apontadas, não obtendo êxito nos contatos realizados (doc. 10).

A Administração alegava em suas respostas a inexistência de previsão orçamentária para aquele exercício, prometendo, para os exercícios seguintes, sua inclusão. Entretanto, conforme já ressaltado, tais promessas perduram desde 2006.

Entretanto, conforme parecer do Departamento de Perícias do MPDFT, há atualmente, recursos disponíveis atrelados à educação suficientes para reconstrução da escola, contrariando a alegação de inexistência de recursos apresentadas pela Administração. Por outro lado, diferentemente do alegado pelo Requerido, conforme já frisado, não há previsão orçamentária no Projeto de Lei Orçamentária de 2010 dotando recursos para reconstrução/reforma da Escola Classe 108 de Samambaia. (doc. 6)

Note-se que a própria Diretoria de Obras, por sua Gerência de Projetos, reconheceu a inadequação de referida instituição de ensino, solicitando sua reforma já que a escola **"apresenta características defasadas e muito inferiores em relação ao padrão atualmente utilizado nas escolas da rede pública de ensino"**. (doc. 2)
Neste mesmo documento, os engenheiros da Secretaria de Educação asseveraram:

"Feita em estrutura modular metálica, possui fechamento com placas de amianto e cobertura metálica. Esse material **não é indicado para uso contínuo na construção civil por constituir um sistema frágil e de pouca durabilidade**, haja vista ações paliativas ao longo do tempo no sentido de recompor e/ou remendar peças estragadas;

Este sistema construtivo **não oferece conforto térmico** suficiente aos usuários, uma vez que não possui lage de cobertura e o forro existente não fornece bom isolamento térmico ao interior das salas;

Quando em ocorrência de chuvas, estas acarretam goteiras no interior dos ambientes, além de permitir a **entrada de inseto e a instalação de ninhos de pombos**;

Observa-se a ocorrência de **ferrugem na base dos pilares metálicos**, o que, em casos mais extremos, compromete o desempenho estrutural das peças e a **segurança da edificação**;

21/11

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

A instalação elétrica não está corretamente dimensionada para atender a demanda da escola, além de ter sido executada de modo equivocado e não possuir pontos suficientes para atendimento satisfatório da escola;

A estação de gás encontra-se junto à edificação, contrariando as normas de segurança;

Não há, também, nenhuma adequação da escola no sentido da acessibilidade ao PNE, apesar de atender alunos com necessidades especiais. Faltam banheiros adaptados, rampas e corrimãos nos desníveis existentes. (destacou-se)

O que se percebe é um total descaso do Estado com a situação caótica vivenciada pelos alunos, professores e servidores que utilizam a Escola Classe 108 de Samambaia.

Estamos lidando com uma situação emergencial, inclusive, com risco de incêndio e ruína, nos blocos A a E. Nada pode justificar mais a ausência de resposta do Distrito Federal em relação a esta comunidade.

Dessa forma, não restou outra saída se não socorrer-se ao judiciário a fim de garantir o direito à educação, saúde e integridade física previstos na Carta Maior. A situação fática daquela comunidade escolar requer a atuação do Estado-Juiz para obrigar que se realizarem as políticas públicas constitucionalmente previstas.

2. Da Legitimidade Ativa do Ministério Público

Mister destacar, preliminarmente, que não há dúvidas quanto à legitimidade ativa do Ministério Público para ajuizamento da presente ação. Consta expressamente da Lei da Ação Civil Pública:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar;

I - **o Ministério Público.** (destacou-se)

M
N

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

Não obstante, o Estatuto da Criança e do Adolescente também prevê a legitimidade ativa do *Parquet* para propositura de medidas a fim de proteger direitos coletivos:

Art. 201. **Compete ao Ministério Público:**

V - promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no art. 220, § 3º inciso II, da Constituição Federal. (destacou-se)

Além da previsão legal expressa, o colendo Superior Tribunal de Justiça (STJ) corroborou a possibilidade de substituição processual, na tutela do direito à educação, como se verifica no julgado abaixo:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMATIO AD CAUSAM DO PARQUET. ART. 127 DA CF/88. ARTS. 7.º, 200, e 201 DO DA LEI N.º 8.069/90. **DIREITO À CRECHE EXTENSIVO AOS MENORES DE ZERO A SEIS ANOS. NORMA CONSTITUCIONAL REPRODUZIDA NO ART. 54 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.** NORMA DEFINIDORA DE DIREITOS NÃO PROGRAMÁTICA. EXIGIBILIDADE EM JUÍZO. INTERESSE TRANSINDIVIDUAL ATINENTE ÀS CRIANÇAS SITUADAS NESSA FAIXA ETÁRIA. CABIMENTO E PROCEDÊNCIA.

1. **O Ministério Público está legitimado a defender os interesses transindividuais, quais sejam os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos.**
(...)

3. Deveras, é mister concluir que a nova ordem constitucional erigiu um autêntico 'concurso de ações' entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, a fortiori, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos.

4. **Legitimatio ad causam do Ministério Público à luz da dicção final do disposto no art. 127 da CF, que o habilita a demandar em prol de interesses indisponíveis.**

(REsp 736524, relator ministro LUIZ FUX, DJ de 03/04/2006, p. 256) (destacou-se)

Assim, incontestável a legitimidade deste MPDFT.

m
7/11

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

3. Do Direito

O direito à vida e integridade física são direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988:

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**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a **proteção** à maternidade e **à infância**, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (destacou-se)

Assim, viola tais garantias fundamentais a exposição dos discentes, professores e servidores ao risco desnecessário pela utilização de prédio escolar completamente inadequado para o uso.

Incontestável, conforme documentos em anexo e transcritos na presente exordial, o iminente perigo ao qual está submetida a comunidade escolar em apreço.

Nossa Carta Maior garante a todos o direito à educação (art. 205, CF), nele compreendendo não apenas a obrigação de que sejam ministradas aulas de acordo com conteúdo programático pré-estabelecido, mas também a existência de condições que propiciem o efetivo aprendizado, dentre elas o transporte gratuito, merenda escolar e **prédios adequados e seguros**.

Não bastasse isso, também determina nossa Carta Magna seja dispendido atendimento prioritário às crianças e adolescentes ante sua incontestável vulnerabilidade.

Art. 227. É **dever** da família, da sociedade e do **Estado** assegurar à criança e ao adolescente, com **absoluta prioridade**, o direito à **vida**, à **saúde**, à alimentação, à **educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (destacou-se)

M
N

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

A própria Lei Orgânica do Distrito Federal determina que o Ente adote atuação prioritária na área da educação.

Art. 3º São objetivos prioritários do Distrito Federal:

VI - dar prioridade ao atendimento das demandas da sociedade nas áreas de educação, saúde, trabalho, transporte, segurança pública, moradia, saneamento básico, lazer e assistência social. (destacou-se)

Leis infraconstitucionais - Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069) - reiteram os ditames da Carta Política no que tange à garantia de educação de qualidade e proteção à integridade físicas dos discentes.

Lei 9.394/1996

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (destacou-se)

Necessária a reconstrução dos blocos A a E da Escola Classe 108 de Samambaia, bem como a reforma dos blocos F e G, para que a mesma se adeque aos padrões legais de construção, garantindo, assim, acessibilidade aos alunos portadores de necessidade especiais, já que atualmente, conforme consta dos documentos em anexo, referido prédio, ante diversos problemas estruturais, não possibilita o adequado acesso à educação por tais discentes.

Conforme relatado nos Laudos Periciais do Departamento de Perícias e Diligências do MPDFT, "a escola encontra-se inacessível a deficientes locomotores, principalmente aos dependentes de cadeiras de rodas". (doc. 8)

Conforme prevê a Carta Política de 1988 e a própria Lei Orgânica do Distrito Federal, é dever do Estado proporcionar atendimento adequado e especializado aos alunos portadores de necessidades especiais, nele se incluindo professores capacitados, materiais adaptados e instalações acessíveis.

Constituição Federal

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

m *g*

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

III - atendimento educacional especializado aos portadores de
deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.

Lei Orgânica do Distrito Federal

Art. 232. O Poder Público garantirá atendimento educacional
especializado, em todos os níveis, aos superdotados e aos
portadores de deficiência, na medida do grau de deficiência de
cada indivíduo, inclusive com preparação para o trabalho.

§ 2º Os serviços educacionais referidos no *caput* deste artigo serão
preferencialmente ministrados na rede regular de ensino,
resguardadas as necessidades de acompanhamento e
adaptação, e garantidos os materiais e equipamentos adequados.
(destacou-se)

Assim, incontestável a necessidade de instalações seguras e adequadas
para o pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes matriculados na rede pública
de ensino do Distrito Federal.

Deve o Estado, imediatamente, proceder a reconstrução dos blocos A a E
da Escola Classe 108 de Samambaia, bem como a reforma dos blocos F e G, a fim de
efetivar o direito à vida, integridade física e educação, constitucionalmente previstos,
sanando os problemas detectados nos Laudos Periciais do Departamento de Perícias e
Diligências do MPDFT.

Cumprе frisar que não pode a Administração Pública, sob a alegação de
falta de recursos, violar dispositivos que determinam ação positiva estatal na garantia de
direitos de segunda dimensão, afetando o mínimo existencial.

A tese da reserva do possível teve origem na Alemanha, em julgamento
realizado pelo Tribunal Constitucional, no qual a corte entendeu que não pode a
Administração, ante a escassez de recursos, prover todos os anseios da população.

Entretanto, ressaltou aquele tribunal, a tese da reserva do possível **não é**
intransponível, devendo o operador do direito analisar sempre o caso concreto à luz do
princípio da razoabilidade, pois existem fazeres nos quais o Estado não pode se omitir -
mínimo existencial.

m

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

O mínimo existencial corresponde ao conjunto de situações materiais indispensáveis à existência humana digna; existência aí considerada não apenas como experiência física – a sobrevivência e manutenção do corpo – mas também espiritual e intelectual, aspectos fundamentais em um Estado que se pretende, de um lado, democrático, demandando a participação dos indivíduos nas deliberações públicas, e, de outro, liberal, deixando a cargo de cada um seu próprio desenvolvimento.

Cumpra ao Estado atuar de forma positiva, garantindo ao indivíduo os direitos de 2º geração/dimensão previsto constitucionalmente, dentre eles a educação, entendida não apenas como o ato do magistério.

Não é suficiente, entretanto, apenas a existência de uma estrutura física e a contratação de professores, ao revés, faz-se necessária educação plena e de qualidade, compreendendo corpo docente qualificado **bem como estrutura apta a receber os discentes e contribuir para o aprendizado.**

Infelizmente não é o que se verifica no presente caso. Por toda documentação anexa aos autos, visualiza-se com clareza a precariedade das instalações da escola, **dificultando por completo o processo pedagógico e, inclusive, colocando em risco a integridade física dos alunos.**

A educação é direito fundamental, juntamente com o direito à vida e integridade física, sendo que o Estado deve atender às crianças e adolescente com **absoluta prioridade** – artigo 227 da Carta Maior.

Conforme balizado ensinamento do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, não pode a Administração Pública “se esconder” atrás da teoria da reserva do possível como justificativa para escusar-se do implemento de direitos constitucionalmente previstos, em especial às crianças e adolescentes, alvo prioritário da Carta Política de 1988.

*(...) Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, mediante **indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa**, criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de **fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação,***

11/28

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições mínimas de existência (...) Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da reserva do possível, ressalvada a ocorrência de justo motivo, **não poderá ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais**, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (...) Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível (STF, ADPF n.º 45/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Informativo nº 345, 2004) (destacou-se)

O direito à plena educação de qualidade representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes públicos, sendo imperativa, desta feita, a reconstrução pleiteada a fim de efetivar mandato constitucional, juridicamente vinculante.

Diante da inércia estatal, imperiosa a atuação positiva do judiciário, perfeitamente permitida pela Corte Suprema, não caracterizando ruptura da teoria da separação dos poderes proposta por Montesquieu.

(...) Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, **justificar-se-á**, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, **a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado.**

12 7/1

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030
(STF, ADPF n.º 45/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Informativo nº
345, 2004) (destacou-se)

Corroborando com tal entendimento, importante registrar, também,
recente julgado do STJ – REsp 1.041.197 – veiculado no Boletim Informativo de
Jurisprudência n.º 404 da Corte Cidadã:

Trata-se, na origem, de ação civil pública (ACP) em que o MP pleiteia do Estado o fornecimento de equipamento e materiais faltantes para hospital universitário. A Turma entendeu que os direitos sociais não podem ficar condicionados à mera vontade do administrador, sendo imprescindível que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa. Haveria uma distorção se se pensasse que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido para garantir os direitos fundamentais, pudesse ser utilizado como empecilho à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais. Uma correta interpretação daquele princípio, em matéria de políticas públicas, deve ser apenas no sentido de utilizá-lo quando a Administração atua dentro dos limites concedidos pela lei. Quando a Administração extrapola os limites de sua competência e age sem sentido ou foge da finalidade à qual estava vinculada, não se deve aplicar o referido princípio. Nesse caso, encontra-se o Poder Judiciário autorizado a reconhecer que o Executivo não cumpriu sua obrigação legal quando agrediu direitos difusos e coletivos, bem como a corrigir tal distorção restaurando a ordem jurídica violada. Assim, a atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas não se faz de forma discriminada, pois violaria o princípio da separação dos poderes. A interferência do Judiciário é legítima quando a Administração Pública, de maneira clara e indubitável, viola direitos fundamentais por meio da execução ou falta injustificada de programa de governo. Quanto ao princípio da reserva do possível, ele não pode ser oposto ao princípio do mínimo existencial. Somente depois de atingido o mínimo existencial é que se pode cogitar da efetivação de outros gastos. Logo, se não há comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário ordene a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político. A omissão injustificada da Administração em efetivar as políticas públicas essenciais para a promoção de dignidade humana não deve ser assistida passivamente pelo Poder Judiciário, pois esse não é mero departamento do Poder Executivo, mas sim poder que detém parcela de soberania nacional. Assim, a Turma conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento. Precedentes citados do STF: MC na ADPF 45-DF, DJ 4/5/2004; AgRg no RE 595.595-SC, DJe 29/5/2009; do STJ: REsp 575.998-MG, DJ 16/11/2004, e REsp 429.570-GO, DJ 22/3/2004.

77 100

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030
(destacou-se)

Assim, pode o Poder Judiciário, inclusive, a fim de proteger o direito à educação, conforme entendimento jurisprudencial, determinar o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria orçamentária de programação menos importante – por exemplo, os recursos destinados à propaganda institucional do governo – para custear políticas educacionais.

Importante destacar, também, que mesmo ocorrendo inclusão da reconstrução da Escola Classe 108 de Samambaia na Lei Orçamentária Anual de 2010, tal fato não prejudica o pedido de mérito desta demanda já que a mera existência de dotação orçamentária não vincula sua aplicação na referida obra, conforme estabelece a Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu artigo 151, ao asseverar que é vedado “VI – a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, **sem prévia autorização legislativa.**” (destacou-se)

Ou seja, não basta a mera dotação orçamentária na lei distrital para que se vincule as verbas à construção da obra pretendida, necessitando da tutela jurisdicional para que a Administração Pública seja condenada em obrigação de fazer – aplicar efetivamente os recursos dotados, caso existam, na reconstrução da escola. Pode a administração, mediante autorização legislativa, efetivar remanejamento de recursos.

Por todo o exposto, incontestável a necessidade de reconstrução dos blocos **A a E** da Escola Classe 108 de Samambaia, bem como reforma dos blocos **F e G** para que restem protegidos mandamentos constitucionais.

4. Da Pleito Liminar

De acordo com o artigo 12 da Lei 7.347 (Lei da Ação Civil Pública), poderá o Juiz, ante o requerimento do Autor, conceder mandado liminar quando presentes os requisitos necessários para tanto, inclusive sem a prévia oitiva da parte *ex adversa*.

H M

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

Assim, restará demonstrado a existência do *periculum in mora* e o *fumus boni iuris* autorizadores da medida em questão.

A fumaça do bom direito resta demonstrada pelas disposições constitucionais e legais que atribuem ao Estado o dever de zelar pela saúde e integridade física das crianças e adolescentes, bem como de professores, servidores e demais pessoas que utilizem o prédio da Escola Classe 108 de Samambaia.

Além disso, integra o próprio conceito de educação o oferecimento, por parte da Administração Pública, de condições adequadas para o processo de aprendizagem do discente, nele inclusos material didático, transporte gratuito, profissionais devidamente habilitados, merenda escolar e instalações adequadas, dentre outros.

Já o perigo da demora fica caracterizado pelos laudos do Corpo de Bombeiros e da divisão de perícias do MPDFT que certificam a precariedade das instalações, causando risco à saúde e integridade das pessoas que ali frequentam, dentre eles as crianças e adolescentes integrantes do corpo discentes, pessoas às quais a Carta Política garante atendimento especial e prioritário.

Assim como relatado no relatório pericial nº 155/2008 - DPE/DPD, a estrutura física da Escola Classe 108 de Samambaia apresenta problemas estruturais que comprometem a segurança física e a salubridade da comunidade escolar, principalmente nos blocos mais antigos. (doc. 8) (destacou-se)

Cumprе enfatizar, ainda, que referida instituição de ensino, conforme laudo do Corpo de Bombeiros (doc. 7), não possui alvará de funcionamento, fato este que evidencia, por si só, a necessidade de sua interdição já que a própria Administração Pública não atestou a possibilidade de seu funcionamento, dentro dos ditames legais.

Dessa forma, imperiosa a concessão de medida liminar, sem justificação prévia do Requerido, ante a total situação de risco existente, no intuito de interditar os blocos **A** a **E** da Escola Classe 108 de Samambaia.

Em sendo deferida a liminar pleiteada, deve o Estado, em respeito ao direito à educação constitucionalmente previsto, transferir os alunos para instituições de

7/1 mm

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115

Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

ensino próximas de suas residência, fornecendo, caso necessário, transporte gratuito com as devidas adaptações dos veículos aos alunos com necessidades especiais de aprendizagem, em conformidade com a legislação de trânsito vigente e às determinações do DETRAN.

Constituição Federal de 1988

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

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (destacou-se)

Decreto Distrital n.º 23.819/2003

Art. 3º - Havendo impossibilidade de atendimento do aluno, em unidade de ensino localizada nas proximidades de sua residência, a Secretaria de Estado de Educação, excepcionalmente, promoverá seu deslocamento para outra escola, enquanto perdurar a situação que acarretou a necessidade da utilização do transporte, quais sejam, dentre outras:

II - interdição da unidade escolar por motivo de reforma, ou de segurança do prédio. (destacou-se)

A fim de garantir a eficácia do provimento final desta demanda, importante, também, concessão de medida liminar a fim de obrigar que o Distrito Federal inclua disponibilidade orçamentária e financeira para o próximo exercício em sua Lei Orçamentária Anual de 2010, bem como se abstenha de efetivar qualquer remanejamento da verba em questão.

Para tanto, presentes, da mesma forma, os requisitos autorizadores da medida em apreço.

A fumaça do bom direito se traduz na obrigação constitucionalmente prevista de prestação de educação de qualidade, bem como seja preservada a integridade física dos discentes e de toda a comunidade escolar em apreço.

Frise-se que deve o Estado, conforme estabelece a Carta Política, atuar prioritariamente na garantia dos direitos das crianças e adolescente, motivo suficiente para que o Judiciário, conforme jurisprudência já citada de nossos Tribunais Superiores, diante da inércia da Administração, adote atuação positiva no que se refere às política públicas.

27/10

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

Ratifica o *fumus boni iuris* o manifesto reconhecimento da precariedade da instituição e necessidade de reconstrução/reforma dos prédios relatados pela própria Administração Pública. Frise-se, também, que a própria Secretaria de Educação informou que incluiria no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2010 dotação suficiente para as obras em apreço. (doc. 2)

O perigo da demora, por sua vez, caracteriza-se pela existência de projeto de lei orçamentária anual (PLOA n.º 1.383/2009) em trâmite na Câmara Legislativa do Distrito Federal sem a previsão de recursos necessários para reconstrução/reforma da escola, apesar das informações prestadas pela Administração de que a referida instituição está incluída no plano de obras para 2010.

Assim, necessita-se de atuação do Judiciário para que se reserve dotação orçamentária e financeira a fim de garantir a obrigação de fazer contida na presente demanda.

Observe-se que é possível emenda ao projeto orçamentário inicialmente proposto pelo chefe do poder executivo, conforme disposição expressa da Lei Orgânica do Distrito Federal, até início da votação da referida proposta pela comissão competente:

Art. 150. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão encaminhados à Câmara Legislativa, que os apreciará na forma de seu regimento interno.

§ 3º O projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte será encaminhado até três meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro em curso e devolvido pelo Legislativo para sanção até o encerramento do segundo período da sessão legislativa.

§ 7º As emendas serão apresentadas à comissão competente da Câmara Legislativa, que sobre elas emitirá parecer, e serão apreciadas na forma do regimento interno.

§ 8º O Governador poderá enviar mensagem ao Legislativo para propor modificações nos projetos a que se refere este artigo, enquanto não iniciada, na comissão competente da Câmara Legislativa, a votação da parte cuja alteração é proposta.

11 m

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

Frise-se, ainda, que até o presente momento o referido Projeto de Lei não foi votado, fato este que possibilita sua alteração com a devida dotação pertinente. **Pelas informações da própria Câmara Legislativa tal projeto tem previsão de votação apenas em dezembro do corrente ano. (doc. 11)**

Importante destacar, por oportuno, decisão proferida no Juízo da 8ª Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal, autos n.º 2009.01.1.038741-6, no qual o magistrado, considerando presente os requisitos apresentados, determinou reserva orçamentária e financeira para o exercício de 2010, bem como determinação para que o Requerido se abstenha de remanejar referida verba, a fim de garantir a construção de centro de ensino especial.

O MINISTÉRIO PÚBLICO almeja concessão de tutela liminar no sentido de compelir o DISTRITO FEDERAL a reservar recursos orçamentários e financeiros suficientes para todos os procedimentos e atos atinentes à construção do Centro de Ensino Especial do Paranoá, inserindo o montante respectivo na elaboração de seu Plano de Ação, Do Plano Plurianual 2008/211 e projeto da Lei Orçamentária Anual a ser elaborado durante o ano de 2009, a vigor a partir de 2010, ou em todos os projetos de lei orçamentária e planos plurianuais seguintes, se não houver trânsito em julgado da causa.

Em linhas apertadas, destaca os procedimentos adotados e a necessidade da construção em tela, colimando atendimento às necessidades da comunidade da cidade satélite do Paranoá, dever constitucional do Poder Público de prover atendimento aos alunos deficientes, conforme artigos 205 e 208 da CF e artigo 58 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei federal n. 9.394/1996).

Informações prestadas contam de fls. 129/130. Reporta-se ao Ofício n. 1853200-GAB/PROCAD de 20-4-2009, da Secretaria de Estado do Distrito Federal, dando conta que será incluída na Proposta Orçamentária para o ano de 2010 a construção da obra referida. Ainda, suscita a falta de interesse de agir, pois satisfeito o pedido.

Entretanto, o autor ratificou o interesse no feito e insistiu no pedido de liminar, rendendo ensejo à determinação deste Juízo no sentido de intimar o réu a promover a juntada aos autos da comprovação da inclusão da verba no orçamento.

Como o pleito não foi atendido, conquanto o DISTRITO FEDERAL tenha justificado o aguardo das informações solicitadas, não resta alternativa diversa do exame do pedido.

27/1 m

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

É a síntese do necessário. DECIDO.

A relevância da empreitada é reconhecida pela Secretaria de Estado de Educação, ao informar a solicitação de inclusão no orçamento anual de recursos orçamentários destinados à construção da escola para atendimento aos portadores de necessidades especiais. Lamentavelmente, não fez prova do informado. Daí a necessidade do provimento judicial.

Certamente emerge questionável a atuação do Judiciário na ingerência de políticas públicas, sob o comando do Poder Executivo. De qualquer sorte, a inércia do Poder Público no atendimento dos reclamos da sociedade, notadamente em segmentos de interesses individuais, com estatura constitucional, tem propiciado excepcionais incursões, a exemplo das providências na área da saúde ou mesmo na educação, a exemplo do caso vertente, objetivando assistência aos portadores de deficiência.

Nesse contexto, como é consabido, visa o processo cautelar garantir o resultado útil e eficaz do processo principal, para a concessão de liminar faz-se mister a presença dos requisitos da plausibilidade do direito e do perigo da demora na concessão da medida requerida. Na hipótese dos autos e em avaliação perfunctória, cabível em sede de cognição preliminar, vislumbro a presença do "fumus boni iuris" a amparar o provimento de caráter liminar, diante das razões salientadas, aliadas ao reconhecimento do pedido, mas não comprovado.

De outra parte, justo receio de dano iminente, em se admitindo a falta de inclusão da verba necessária à construção da escola referida no orçamento anual, premissa inafastável colimando satisfação do propósito em tela, cuja data limite é dia 15-9-2009.

Posto isto, por vislumbrar a presença dos requisitos inerentes à espécie, **DEFIRO pedido de tutela liminar para compelir o DISTRITO FEDERAL a promover reserva de recursos orçamentários e financeiros suficientes para todos os procedimentos e atos atinentes à construção do Centro de Ensino Especial do Paranoá**, inserindo o montante respectivo na elaboração de seu Plano de Ação, do Plano Plurianual 2008/211 e projeto da Lei Orçamentária Anual a ser elaborada durante o ano de 2009, a vigor a partir de 2010, no prazo de 5 (cinco) dias. Fica o demandando sujeito ao pagamento de multa no importe de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de descumprimento da presente decisão, devendo vir aos autos a devida comprovação, em igual prazo. (destacou-se)

M

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

Desta feita, impõe-se deferimento de medida liminar para que o Distrito Federal inclua no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2010 dotação orçamentária e financeira para reconstrução/reforma da Escola Classe 108 de Samambaia, se abstendo de efetivar qualquer remanejamento da verba em apreço.

5. Do Pedido

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS** requer:

1. concessão de liminar, *inaudita altera pars*, de acordo com o art. 12 da Lei 7.347/85, para que:
 - 1.1. sejam interditados os blocos A, B, C, D e E da Escola Classe 108 de Samambaia, devendo o Distrito Federal transferir provisoriamente todos alunos da referida escola para estabelecimentos próximos, até sua total reconstrução, oferecendo, inclusive, transporte gratuito, nos termos do Decreto Distrital n.º 23.819/2003, caso necessário, sob pena de multa diária;
 - 1.2. seja determinado ao Distrito Federal que proceda inclusão de dotação orçamentária e financeira necessária para reconstrução/reforma da Escola Classe 108 de Samambaia no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2010, em trâmite na Câmara Legislativa do DF (PLOA n.º 1.383/2009), se abstendo de realizar qualquer remanejamento da verba dotada, sob pena de multa diária;
2. seja o Distrito Federal citado para apresentar contestação no prazo legal, caso queira;

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

3. seja a lide julgada antecipadamente, nos termos do art. 330, inciso I do CPC, condenando o Distrito Federal em **obrigação de fazer**, consistente em reconstruir os blocos **A, B, C, D e E** e reformar os blocos **F e G e demais áreas (quadra de esportes, estacionamento e áreas livres)** da Escola Classe 108 de Samambaia no prazo de um (01) ano, nos mesmos padrões adotados pela Secretaria de Educação à época da decisão, sob pena de multa diária, ou, em caso de necessidade de dilação probatória, conforme decisão de Vossa Excelência, seja, ao fim do processo, julgada procedente a presente ação, nos termos acima.
4. seja cominada **multa diária** no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a qual deverá recair sob a pessoa do excelentíssimo senhor Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal, caso haja descumprimento da liminar e/ou de qualquer das obrigações mencionadas nos itens anteriores, após inspeção do órgão ministerial. Os recursos financeiros auferidos com a(s) multa(s), em qualquer das hipóteses, deverão ser revertidos em prol do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), conforme art. 13, *caput* da lei federal n. 7.347/85 e art. 461, § 4º do CPC.

Pretende o MPDFT provar todo o alegado pelos meios de prova permitidos, em especial os documentos anexos a esta exordial.

Dá-se à causa o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), para fins meramente fiscais, em atendimento ao disposto no art. 258 do CPC.

Brasília, 07 de outubro de 2009.

JAQUELINE FERREIRA GONTIJO
Promotora de Justiça Adjunta
1ª PROEDUC

MÁRCIA PEREIRA DA ROCHA
Promotora de Justiça
2ª PROEDUC

ANEXO XIII

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119
CEP 70.790-115 - Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA 5ª VARA DA
FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

COMPROVANTE DE DISTRIBUIÇÃO
Serviço de Distribuição da Corregedoria
Distribuição : 2008.01.1.029671-0 18/03/2008 13:28:46
Vara : QUINTA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DF
Adv. do Autor : DF123321 - MINISTÉRIO PÚBLICO
Feito : AÇÃO DE IMPROBIDADE
Requerente : MPDFT MINISTÉRIO PÚBLICO DO DF E DOS TERRITÓRIOS
Valor da Causa : 1.000,00

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, por suas Promotoras de Justiça em exercício nas Promotorias de Justiça de Defesa da Educação, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento nos artigos 127, *caput* e 129, II e III da Constituição Federal, no artigo 6, XIV, da Lei Complementar nº. 75/93, nos artigos. 1º, inc. IV e artigo 5º da Lei Federal nº. 7.347/85 e artigo 17 da Lei Federal nº 8.429/92, e demais diplomas legais pertinentes, vem perante Vossa Excelência ajuizar a presente

**AÇÃO DE RESPONSABILIDADE POR
ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

contra:

1. ANA GERUSA DOS ANJOS MOURA, brasileira, professora, RG 1.290.264 SSP/PI, CPF 658.752.221-15, residente QNL 17, Bloco B, Apartamento 228, Taguatinga-DF, telefone (61) 3475.2917;

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude), Sala 119
CEP 70.790-115 - Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

2. **REJANE NÓBREGA TREMENDANI**, brasileira, solteira, pedagoga, RG 1.412.545 SSP/DF, CPF 799.593.341-04, residente no SRES, Quadra 2, Bloco D, Casa 8, Cruzeiro Velho, Brasília-DF, CEP 70.648-040,
3. **CENTRO DE ENSINO UNIFICADO LTDA.**, doravante denominado **UNIÃO NACIONAL DE INSTRUÇÃO (UNI)**, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ 04.735.333/0001-10, situada na C12, Lotes 5/7, Bloco A, Sobreloja, Centro, Taguatinga-DF, sítio da Internet http://www.unidf.com.br/2008/site_df/, telefones (61) 3351.6554 e 3352.3448.

1. DOS FATOS

1.1 Do comércio irregular de certificados pela senhoras ANA GERUSA DOS ANJOS MOURA, REJANE NÓBREGA TREMENDANI e UNIÃO NACIONAL DE INSTRUÇÃO (UNI)

A senhora **REJANE NÓBREGA TREMENDANI**, matrícula 34.222-X/SEE-DF, exerceu, de 12 de fevereiro de 2003 (DODF n. 32 de 13/02/2003, Documento 1) a 24 de outubro de 2005 (DODF n. 204 de 26/10/2005, Documento 2), o cargo de Diretora do Centro Integrado de Educação Especial 01 (CIEE), situado na SGAS 912, Conjunto E, Lotes 43/48, Asa Sul, Brasília-DF, escola que integra a rede pública de ensino do Distrito Federal. Justamente por fazer parte de tal rede, este estabelecimento de ensino submete-se à fiscalização da Diretoria Regional de Ensino do Plano Piloto/Cruzeiro, unidade desconcentrada da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE-DF), bem como ao crivo

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119
CEP 70.790-115 – Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

de instâncias superiores do Governo do Distrito Federal que compõem a mesma Pasta, notadamente da Subsecretaria de Planejamento e Inspeção de Ensino (SUBIP/SEE-DF).

As requeridas foram apontadas – ao longo da Comissão Parlamentar de Inquérito da Educação, promovida pela Câmara Legislativa do Distrito Federal durante os anos de 2005 e 2006 – como responsáveis pela organização de sistema de venda de certificados de diversas modalidades de cursos. Tais cursos abrangiam tanto o educação básica (Educação para Jovens e Adultos [EJA] e Ensino Médio) quanto módulos de capacitação, intimamente relacionados com a Educação Especial e com a formação de docentes para tal área. Observe-se que existem anexados no PIP junto à PROEDUC, dezenas de “certificados”, sendo juntados aos autos somente dois, à título meramente exemplificativo (documento 3).

Presente em parte das investigações promovidas pela Câmara Legislativa, o Ministério Público optou por instaurar, paralelamente, o Procedimento de Investigação Preliminar n. 08190.012597/05-26, visando aprofundar as diligências. Notou-se, então, que a senhora **REJANE** – em parceria com outros envolvidos, entre os quais, a principal era a senhora **ANA GERUSA DOS ANJOS MOURA**, matrícula 9943643-4/SEE-DF, professora contratada temporariamente à época do ocorrido (Documento 4) – estimulou, no âmbito da escola que dirigia, o comércio destes títulos por intermédio da **UNIÃO NACIONAL DE INSTRUÇÃO (UNI)**, entidade que estava ciente da situação e estimulava a docência no CIEE.

Esta operação de venda era de grande interesse a determinada parcela dos educadores que lá laboravam. Almejando

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119
CEP 70.790-115 – Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

continuar nas funções de professores temporários da rede pública, os profissionais envolvidos matriculavam-se visando obter certificações necessárias para processos seletivos seguintes, cujo escopo era precisamente escolher novos docentes temporários. Como a titulação adquirida com capacitações em Ensino Especial era critério essencial para garantir a aprovação ou maior pontuação em seleções seguintes, os contratados temporariamente eram seduzidos pelas vantagens ofertadas pela senhora **REJANE**, que, exercendo irregularmente suas funções de Diretora, possibilitava a matrícula de todos os interessados mediante pagamento de quantia determinada; e pela **UNI**, que, consciente da flexibilidade que tais cursos de capacitação e de EJA à Distância oferecem, agiu com má-fé ao coadunar com as ações da senhora **REJANE**, ao permitir que as aulas fossem realizadas no CIEE com controle parco e irregular e ao estimulá-la a facilitar a aprovação indevida dos alunos nas avaliações formais.

Uma vez subscritos nos cursos de capacitação em Educação Especial, boa parcela dos alunos sequer era obrigada a comparecer e, ao final do prazo, obtinha favorecimento para conseguir a aprovação. Não se tratava, à época, de lições na modalidade de Educação à Distância: as aulas disponibilizadas em tese não cumpriam as obrigações mínimas necessárias para a certificação presencial. Contabilizavam-se na integralidade as cargas horárias supostamente cursadas, no bojo dos diplomas ou atestados afins para aulas que não foram ministradas.

Ademais, mesmo que se considere a parcela de profissionais que freqüentavam normalmente os cursos, frise-se que a senhora **REJANE** utilizava, não raro, o espaço físico do CIEE e do Centro de Ensino

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119
CEP 70.790-115 – Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

Médio Setor Oeste, escola também da rede pública situada ao lado do CIEE, para promoção dos cursos da **UNIÃO NACIONAL DE INSTRUÇÃO**. Tal situação constitui descabida irregularidade, visto que a promoção de atividades no âmbito da instituição de ensino deve sempre guardar relação com as finalidades da comunidade escolar, especialmente porque se cuida de estabelecimento público. A promoção destas aulas trazia parcos benefícios para o corpo discente permanente da unidade de ensino – visto que os docentes envolvidos não eram em sua maioria sequer professores efetivos da rede pública, em cuja capacitação dever-se-ia investir preferencialmente –, tampouco buscava reunir ou estimular integração entre pais, responsáveis, alunos e professores da escola. Não haveria que se permitir, pois, promoção desta sorte de cursos no seio da escola.

1.2. Das investigações desenvolvidas na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e na Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara Legislativa do Distrito Federal

Note-se, ademais, que a situação descrita deflagrou, no âmbito da SEE-DF, Processo Sindicante que, posteriormente, converteu-se em Administrativo Disciplinar, sob o n. 080.021206/2005 daquela Pasta. Após exaustivas diligências, que envolveram análise de documentos escolares, incontáveis interrogatórios e apreciação de diversos outros indícios, concluiu-se pela conduta improba da senhora **REJANE**, que sofreu penalidade de suspensão por 60 (sessenta) dias, relativamente à sua função pública (Documento 5).

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119
CEP 70.790-115 - Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

O relatório conclusivo da Comissão Sindicante, então formada para averiguar a situação, é o julgamento final da autoridade com atribuições suficientes para encerramento do caso na seara administrativa colocaram termo em qualquer controvérsia quanto à autoria de ambas as envolvidas. Ao passo que a senhora **ANA GERUSA** admitiu expressamente sua autoria, conforme depoimento prestado à CPI da Educação (Documento 6), a responsabilidade administrativa da senhora **REJANE** restou plenamente configurada, na conclusão do procedimento disciplinar da SEE-DF.

Valioso notar, analogamente, que a Comissão Parlamentar de Inquérito da Educação, transcorrida no bojo da Câmara Legislativa do Distrito Federal, tão-somente corrobora, nominalmente, o envolvimento da senhora **REJANE** com os fatos supracitados (Documento 7). O Relatório Final da CPI explicita que a própria SEE-DF admitira, à época, a necessidade de aperfeiçoamento e correção, quanto aos seus mecanismos de fiscalização e controle, no que concerne à contratação temporária de professores para a rede pública. Esta razão unicamente fortalece o entendimento destes órgãos ministeriais quanto à materialidade da situação.

Corrobora-se, pois, a existência dos ilícitos apontados. Muito embora as esferas executiva, legislativa e judicial sejam distintas e possuam peculiaridades que lhes são inerentes, a conclusão das primeiras pela existência da ilegalidade sustenta fortemente o processo gerado na última, dado que compõe conjunto probatório que não se pode ignorar.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119
CEP 70.790-115 – Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

**1.3. Das condutas cotidianamente ímprobas praticadas pelas
rés e, notadamente, pela senhora REJANE NÓBREGA
TREMENDANI**

É interessante constatar, ainda, que o comércio ilícito de certificados constituiria apenas, no rol de condutas da senhora **REJANE**, ato mais evidente e de fácil constatação por terceiros, comparativamente aos demais praticados. Segundo diversos depoimentos de servidores que faziam parte da comunidade escolar, registrados no Processo Administrativo Disciplinar da SEE-DF, não eram raras as manifestações de pouco zelo com a coisa pública, no exercício das importantes funções da ré. A Requerida dispensava, com frequência, seus subordinados de suas obrigações legais, relativas ao exercício da docência e ao estabelecimento de ensino. Estas situações ocorriam sem qualquer tipo de averbação nas folhas de ponto ou instrumentos equivalentes e – mais grave ainda – geraram dispensa remunerada para determinados servidores por até mesmo meses, como no caso da professora **ANA GERUSA**, pelo lapso de março a agosto de 2005 (Documento 8), com o escopo de arregimentar mais estudantes para a **UNI**.

A gravidade da dispensa dos professores é amplificada pelo fato de que os discentes do CIEE eram igualmente dispensados de suas atividades acadêmicas. Ainda que se comunicassem às famílias e estas os buscassem, incorreu-se em prejuízo incalculável, pois que, em se tratando da Educação Especial, a continuidade dos trabalhos pedagógicos e a atenção diária dispensada aos estudantes são basilares para o desenvolvimento cognitivo dos alunos – muito mais, aliás, do que no ensino regular, em que os educandos freqüentemente conseguem ser mais independentes em suas tarefas escolares. Junte-se a isso o

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119
CEP 70.790-115 – Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

inconveniente causado às famílias que, não dispondo de professor substituto para lecionar no período adequado de aulas, tinham de retornar à escola por diversas vezes, antes do prazo esperado, para buscar seus filhos ou parentes, interrompendo seus expedientes ou outra sorte de serviço que tivessem de desenvolver.

Outrossim, para além das já esperadas ameaças que teceria contra os servidores que explicitassem os ilícitos cometidos (Documento 8, novamente), a senhora **REJANE** favorecia indevidamente seus amigos e conhecidos em processos seletivos simplificados para contratação temporária de professores, explicando-lhes de antemão, em detrimento de todos os demais candidatos livres, quais modalidades de Ensino Especial ofereceriam chances maiores de logro, quando da seleção. Beneficiando-se de sua função, por integrar comissão específica da Secretaria de Educação para seleção dos candidatos a professor temporário (nos termos da Portaria n. 468/SEE-DF, DODF n. 224 de 22/11/2002, Documento 9), a mesma ré concedia, ainda, declaração de aptidão a ser apresentada quando do processo seletivo. Aumentou-se a diferenciação entre os candidatos que lhe eram próximos e os desconhecidos, em completa dissonância com a moralidade administrativa e a igualdade de tratamento que deve ser dispensada a candidatos que concorrem a vagas públicas, mesmo que temporárias.

Fora estes acontecimentos, a senhora **REJANE** era optante, desde 15 de dezembro de 1998, do Regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva ao Magistério (TIDEM), conforme informações de sua Classificação Funcional (DODF n. 105 de 02/06/1999, Documentos 10 e 11), situação que lhe beneficiava com gratificação específica incorporada à

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119
CEP 70.790-115 – Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

sua remuneração. Tal parcela pecuniária era devida unicamente a professores que exercessem o Magistério na rede pública de ensino do Distrito Federal com total exclusividade, vale dizer, abstendo-se de laborar em outras atividades, fossem públicas ou privadas. Não obstante, a senhora **REJANE** insistiu, ainda assim, em lecionar para a **UNIÃO NACIONAL DE INSTRUÇÃO**, bem como coordenar trabalhos da mesma entidade privada e perceber remuneração e outras comissões por tais tarefas, incorrendo voluntariamente em ilegalidade – visto que, quando se opta pela gratificação do TIDEM, é necessário que o interessado declare formalmente que não exerce outras atividades.

Neste sentido, a jurisprudência do TRF:

"PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE. ENSINO. **DEDICAÇÃO EXCLUSIVA**. O professor universitário em regime de **dedicação exclusiva** está impedido de exercer outra atividade remunerada, pública ou privada (Lei 7.596/87 e Decreto 94.664/87, art. 14, I)." (TRF, 1ª Região, AG 2007.01.00.018203-4/MG, 3ª Turma, Relator Desembargador Federal Tourinho Neto, DJ 24/08/2007, p. 66).

2. DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Estabelece o art. 37 da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:

(...)

§ 4º. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, **na forma e gradação previstas em lei**, sem prejuízo da ação penal cabível. (negrito nosso)

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119
CEP 70.790-115 – Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

Com o intuito de dar concretude ao dispositivo constitucional, publicou-se a Lei Federal nº. 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos, nos casos de improbidade no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional. Do mesmo modo, justificam-se outras penalidades aos terceiros envolvidos nos atos de improbidade. Se, por um lado, é pacífico que as senhoras **REJANE** e **ANA GERUSA** enquadram-se na definição de agente público do art. 2º deste diploma, aplicam-se à **UNI**, considerados os termos do art. 3º da lei mencionada, no que couber, as mesmas sanções previstas contra as funcionárias ímprobas. Ingênuo seria supor que a **UNI** não tivesse qualquer sorte de participação ou conhecimento da utilização dos recursos públicos prediais e humanos. A mesma entidade parece não ter recusado coadunar, em momento algum, com a realização dos cursos e avaliações em local fora do seu controle, ou com o estabelecimento de preposto ocupante de cargo público.

Com base no caso narrado, resta nítido que as três rés agiram, de livre e consciente vontade, com completa desídia no exercício de suas funções públicas, no casos das pessoas físicas envolvidas, e com má e irresponsável prestação do serviço público educacional. Além dos supracitados princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, a senhora **REJANE** lesou, em parceria com **ANA GERUSA**, a própria oferta educacional, que restou irreparavelmente prejudicada. Igualmente, por estar pouco zelosa no que tange à confiabilidade e à excelência do ensino privado oferecido, a **UNI** não se preocupou em verificar a licitude de ofertar seus cursos em instituição adequada, tampouco buscou dotar as

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119
CEP 70.790-115 – Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

avaliações dos cursos de lisura. Esta situação demonstra-se gravíssima, especialmente no caso da Educação para Jovens e Adultos, que oferece diplomação no Ensino Médio. E, neste tocante, a Constituição é assaz expressa:

Art. 208. (...)

(...)

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

Diploma adequado para a situação ora comentada, a Lei de Improbidade Administrativa visou precisamente regular, em plano infra-constitucional, as providências e sanções que dever-se-iam concretizar, quando de tais lesões constitucionais. Não se pode negligenciar injustificadamente a oferta educacional, dado que se cuida de obrigação expressa da autoridade competente, diretamente responsável por sua concretude. Os agentes públicos, enquanto cumpridores da legalidade estrita, não detém a opção de abster-se neste caso. Decerto, a maneira e as minúcias práticas sobre como tal prestação de serviço ocorreria poderiam ser passíveis de alguma discricionariedade, mas jamais em desrespeito à qualidade mínima do ensino, ou à Lei de Diretrizes e Bases (Lei Federal n. 9.394/96) e à extensa regulamentação produzida pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e pelo Ministério da Educação.

A condenação administrativa da senhora **REJANE** comprova, nitidamente, a lesão não só à proba oferta educacional, mas também ao Estatuto dos Servidores Públicos Civis (Lei Federal n. 8.112/90), que se aplica aos servidores do Distrito Federal com ligeiras alterações. Conforme

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119
CEP 70.790-115 – Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

já explicitado, as punições administrativas foram satisfatoriamente dosadas pelo Distrito Federal. Juntando-se tal fato aos demais acontecimentos acima comentados, é cediço, pois, que os atos de **REJANE, ANA GERUSA** e da **UNI** importaram, a um só tempo, enriquecimento ilícito, prejuízo ao Erário e atentado contra os princípios da Administração Pública (arts. 9º, 10 e 11 da Lei Federal n. 8.429/92, respectivamente). Vejamos:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando **enriquecimento ilícito** auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

(...)

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

(...)

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

(...)

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

Já no que diz respeito a prejuízos:

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119
CEP 70.790-115 - Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa **lesão ao erário** qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

E, quanto aos já citados princípios:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta **contra os princípios da administração pública** qualquer ação ou omissão que viole os deveres de **honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições**, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

(...)

V.- frustrar a licitude de concurso público;

Enquadrando-se em todas as disposições acima elencadas, com base nos fatos explorados, as rés incorreram em diferentes formas de improbidade e carecem, dessarte, de sofrer responsabilização concreta por seus atos. Não seria razoável deixá-las isentas de sanção, consideradas a má prestação dos ensinos público e privado e as diversas outras irregularidades cometidas. Restaria imperativo, assim, concluir-se pela aplicação das penalidades previstas.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119
CEP 70.790-115 – Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

3. DO PEDIDO

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS** requer:

1. a **notificação** dos requeridos para apresentarem suas manifestações, na forma do disposto no artigo 17, § 7º, da Lei Federal nº. 8.429/92;
2. prestadas ou não tais manifestações, que seja **recebida** a presente ação, e **citados** todos os requeridos para apresentarem resposta, conforme o artigo 17, § 9º, da Lei Federal nº. 8.429/92;
3. a citação do **DISTRITO FEDERAL**, com sede na QNG, Área Especial 01, Lote 22, Taguatinga-DF, CEP 72.118-900, **para integrar o pólo passivo desta demanda e atuar ao lado do Ministério Público** ou contestar ou se abster de fazê-lo, na forma do disposto no artigo 17, § 3º da Lei Federal de n. 8.429/92;
4. após a instrução do feito, que seja julgada procedente a presente ação, com a condenação dos requeridos de acordo com as sanções previstas no artigo 12, inciso I, da Lei Federal de n. 8.429/92, implicando:
 - 4.1. o ressarcimento integral do dano, a ser apurado na liquidação da sentença, notadamente da remuneração da senhora **ANA GERUSA DOS ANJOS MOURA** pela exercício do Magistério público, a título temporário, entre os meses de março a agosto de 2005;
 - 4.2. a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio dos envolvidos ou de terceiros;
 - 4.3. a perda das funções e/ou dos cargos públicos das duas primeiras Requeridas;
 - 4.4. a suspensão dos direitos políticos das Requeridas pelo prazo de 8 (oito) a 10 (dez) anos;
 - 4.5. o pagamento de multa civil de 3 (três) vezes o valor do dano causado (item 4.1);

**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude), Sala 119
CEP 70.790-115 – Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

4.6.a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoas jurídicas das quais sejam sócios majoritários, pelo prazo de 10 (dez) anos;

5. que sejam produzidos todos os meios de prova admitidos, notadamente as provas documentais, testemunhais e periciais, com especial atenção para o Processo Administrativo Disciplinar n. 080.021206/05, da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal; para os autos da Comissão Parlamentar de Inquérito da Educação, da Câmara Legislativa do Distrito Federal; e para os do Procedimento de Investigação Preliminar n. 08190.012597/05-26, que, em razão de possuir 15 (quinze) volumes, não foi integralmente juntado a esta inicial, a não ser em suas partes essenciais.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), para efeitos meramente fiscais.

Nestes termos,
P. deferimento.

Brasília, 6 de fevereiro de 2008.

ANA LUÍSA RIVERA
Promotora de Justiça

MÁRCIA PEREIRA DA ROCHA
Promotora de Justiça

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119
CEP 70.790-115 - Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

LISTA DE DOCUMENTOS JUNTADOS À INICIAL

- Documento 1** - Ato de nomeação da senhora **REJANE NÓBREGA TREMENDANI** para o cargo de Diretora do CIEE.
- Documento 2** - Ato de afastamento da senhora **REJANE NÓBREGA TREMENDANI** do cargo de Diretora do CIEE.
- Documento 3** - Exemplo de certificados expedidos pela **UNI**, relativo à capacitação em Educação Especial, bem como de publicidade da mesma instituição de ensino.
- Documento 4** - Contrato temporário e demais atos pertinentes, referentes à admissão da senhora **ANA GERUSA DOS ANJOS MOURA** no Magistério público.
- Documento 5** - Resposta proferida pela Secretaria de Estado de Educação, atestando a condenação da senhora **REJANE NÓBREGA TREMENDANI** no âmbito administrativo.
- Documento 6** - Depoimento da senhora **ANA GERUSA DOS ANJOS MOURA** à Comissão Parlamentar de Inquérito da Educação (Câmara Legislativa do Distrito Federal).
- Documento 7** - Relatório conclusivo da Comissão Parlamentar de Inquérito da Educação (Câmara Legislativa do Distrito Federal).
- Documento 8** - Depoimento da senhora **STÂNIA MARYS ROSAS SILVA**, professora contratada temporariamente pela SEE-DF, que corrobora as diversas irregularidades existentes.
- Documento 9** - Ato que designa a senhora **REJANE NÓBREGA TREMENDANI** para integrar Comissão, com o intuito de contratar docentes a título temporário.
- Documento 10** - Cópia dos assentamentos funcionais da senhora **REJANE NÓBREGA TREMENDANI** junto à SEE-DF.
- Documento 11** - Recomendação n. 2/2007-PROEDUC, referente ao regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva do Magistério Público do Distrito Federal (TIDEM).

ANEXO XIV

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Texto atualizado apenas para consulta.

LEI Nº 4.036, DE 25 DE OUTUBRO DE 2007

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre a gestão compartilhada nas instituições educacionais da rede pública de ensino do Distrito Federal e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL,

Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A gestão compartilhada na instituição educacional da rede pública de ensino do Distrito Federal será exercida conforme o disposto no art. 206, VI, da Constituição Federal, nos arts. 3º, VIII, e 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no art. 222 da Lei Orgânica do Distrito Federal.¹

Art. 2º A gestão compartilhada visa atingir aos seguintes objetivos:

I – implementar e executar as políticas públicas de educação, assegurando a qualidade, a equidade e a responsabilidade social de todos os envolvidos;

II – assegurar a transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos;

III – otimizar os esforços da coletividade para a garantia da eficiência, eficácia e relevância do plano de trabalho e da proposta pedagógica;

IV – garantir a autonomia das instituições educacionais, no que lhes couber pela legislação vigente, na gestão pedagógica, administrativa e financeira, por meio do Conselho Escolar, de caráter deliberativo;

V – assegurar o processo de avaliação institucional mediante mecanismos internos e externos, a transparência de resultados e a prestação de contas à comunidade;

VI – assegurar mecanismos de suporte para a utilização, com eficiência, dos recursos descentralizados diretamente às instituições educacionais.

Art. 3º A gestão das instituições educacionais será desempenhada pelo diretor e vice-diretor, em consonância com as deliberações do Conselho Escolar, respeitadas as disposições legais.

Parágrafo único. A Secretaria de Estado de Educação oferecerá capacitação aos integrantes do Conselho Escolar para o exercício de suas funções.

Art. 4º Os cargos em comissão de diretor e de vice-diretor da instituição educacional serão providos por ato do Governador, após escolha feita pela comunidade escolar, nos termos desta Lei.

¹ Ver também Lei nº 4.373, de 2009.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Art. 5º Para os cargos de diretor e de vice-diretor, o servidor deverá reunir em seu perfil características que possibilitem:

I – articular, liderar e executar políticas educacionais, na qualidade de mediador entre essas e a proposta pedagógica e administrativa da instituição educacional, elaborada em conjunto com a comunidade, observadas as diretrizes e metas gerais da política educacional definida para o Governo do Distrito Federal e o uso dos resultados das avaliações internas e externas como subsídio à construção da proposta pedagógica da instituição educacional;

II – compreender os condicionamentos políticos e sociais que interferem no cotidiano escolar para promover a integração e a participação da comunidade escolar, construindo relações de cooperação que favoreçam a formação de redes de apoio e de aprendizagem recíproca;

III – propor e planejar ações que, voltadas para o contexto socioeconômico e cultural em que a escola esteja inserida, incorporem as demandas e os anseios da comunidade local aos propósitos pedagógicos da escola;

IV – valorizar a gestão compartilhada como forma de fortalecimento institucional e de melhoria nos resultados de aprendizagem dos alunos;

V – reconhecer a importância das ações de formação continuada para o aprimoramento dos profissionais que atuam na instituição educacional, criando mecanismos que favoreçam o seu desenvolvimento;

VI – cuidar para que as ações de formação continuada se traduzam efetivamente em contribuição ao enriquecimento da prática pedagógica em sala de aula e à melhoria da aprendizagem, com ênfase no acesso, na permanência e no sucesso do aluno;

VII – acompanhar e avaliar o desenvolvimento da proposta pedagógica e os indicadores de aprendizagem, os resultados das avaliações externas e os indicadores de desempenho divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, do Ministério da Educação – MEC, com vistas à melhoria do desempenho da instituição educacional;

VIII – conhecer os princípios e as diretrizes da administração pública e incorporá-los à prática gestora no cotidiano da administração escolar.

Art. 6º Poderão inscrever-se no processo seletivo para os cargos de diretor e de vice-diretor servidores com carga horária de 40 (quarenta) horas semanais e que atendam, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I – pertencer ao Quadro de Pessoal do Distrito Federal, integrante da Carreira Magistério Público do Distrito Federal, com lotação na Secretaria de Estado de Educação, ou integrar o Quadro de Pessoal Inativo da Carreira Magistério Público do Distrito Federal, exceto se aposentado compulsoriamente ou por invalidez permanente;

II – ter, no mínimo, 3 (três) anos, em períodos contínuos ou alternados, computados em regência de classe, coordenação pedagógica, cargo de diretor, de

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

vice-diretor ou de assistente, atividade de orientação educacional em instituição educacional da rede pública do Distrito Federal;

III – ser licenciado em qualquer área de conhecimento, preferencialmente com especialização ou aperfeiçoamento em Gestão da Escola Pública;

IV – não ter sido apenado em processo administrativo disciplinar nos 3 (três) anos anteriores à data da indicação para o cargo.

Parágrafo único. A candidatura a cargo de diretor e de vice-diretor fica restrita a uma única instituição educacional pertencente à rede pública do Distrito Federal, desde que nela já tenha atuado.

Art. 7º O processo seletivo para indicação de candidatos aos cargos de diretor e de vice-diretor constará das seguintes etapas:

I – etapa I: avaliação do conhecimento de gestão escolar e análise de títulos;

II – etapa II: elaboração e apresentação do plano de trabalho;

III – etapa III: escolha pela comunidade escolar.

§ 1º A etapa I, de avaliação individual, será de caráter eliminatório, assegurado o direito de recurso à comissão de que trata o art. 11.

§ 2º Os candidatos aos cargos de diretor e vice-diretor que obtiverem 70% (setenta por cento) de aproveitamento no somatório dos pontos obtidos na avaliação do conhecimento de gestão escolar e na análise individual de títulos passarão à etapa II.

§ 3º Na divulgação dos resultados da etapa I, será utilizado o termo equipe selecionada.

Art. 8º A avaliação do conhecimento de gestão escolar, na etapa I, será realizada por prova objetiva, abrangendo requisitos básicos de gestão administrativa, pedagógica, financeira e conhecimentos sobre legislação educacional, abrangendo os conteúdos constantes do Anexo I desta Lei.

Parágrafo único. Considerar-se-ão aptos a continuar no processo seletivo os candidatos aos cargos de diretor e vice-diretor que obtiverem conceito satisfatório igual ou superior a 60 (sessenta) pontos de aproveitamento na prova objetiva, considerando-se a média aritmética das notas alcançadas individualmente, na forma a ser regulamentada pela comissão de que trata o art. 11.

Art. 9º A análise de títulos, na etapa I, constará da avaliação do *curriculum vitae*, conforme Anexo II desta Lei.

§ 1º Na análise de títulos, os itens que excederem o valor máximo de pontos estabelecido no Anexo II não serão computados.

§ 2º Somente serão admitidos certificados de cursos de graduação, especialização, mestrado e doutorado reconhecidos pelo órgão competente e emitidos por instituições de ensino credenciadas.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

§ 3º A certificação de curso realizado no exterior somente será admitida quando devidamente averbada nos termos da legislação brasileira.

Art. 10. Na etapa II, os candidatos a cargo de diretor e vice-diretor selecionados na etapa I passarão a ser denominados equipe, a qual apresentará o plano de trabalho para a instituição educacional escolhida.

§ 1º No plano de trabalho, a ser formulado nos termos do Anexo III desta Lei, a equipe concorrente deverá apresentar soluções factíveis a eventuais problemas detectados, após prévia avaliação da instituição educacional.

§ 2º O plano de trabalho, a ser apresentado à comunidade em audiência pública obrigatória convocada pelo Conselho Escolar, a partir de calendário previamente aprovado pela Secretaria de Estado de Educação, conterá aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros e não será objeto de pontuação.

Art. 11. O processo seletivo para escolha de diretor e vice-diretor será conduzido por comissões central, regionais e locais, a serem designadas pelo Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal, com a participação das entidades representativas das Carreiras Magistério Público do Distrito Federal e Assistência à Educação do Distrito Federal, do Conselho de Educação do Distrito Federal e da Subsecretaria de Educação Básica.

Parágrafo único. Fica assegurada a participação do Conselho Escolar na comissão local.

Art. 12. Os candidatos selecionados participarão do Programa de Capacitação à Gestão Compartilhada, promovido pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, segundo as diretrizes da política educacional da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e do Ministério da Educação.

§ 1º Será exigida dos participantes a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária do Programa de Capacitação.

§ 2º O Programa de Capacitação visa uniformizar a gestão escolar, respeitadas as normas legais e as peculiaridades da instituição educacional, e subsidiar a elaboração coletiva da proposta pedagógica.

Art. 13. Na etapa III, a escolha da equipe pela comunidade escolar será realizada nas instituições educacionais, em conformidade com as regras e o cronograma divulgados pela comissão citada no art. 11 desta Lei.

Parágrafo único. A comunidade escolar, por votação, escolherá a equipe que julgar com melhores condições para exercer a gestão compartilhada da instituição educacional, nos termos do art. 4º desta Lei.

Art. 14. Durante o processo seletivo, não serão permitidos a propaganda de caráter político-partidário, a distribuição de brindes ou camisetas, a remuneração ou compensação financeira de qualquer natureza, a prática de ato que configure ameaça, a coerção ou o cerceamento de liberdade e a publicidade dentro do ambiente escolar.

Art. 15. Poderão votar no processo de escolha:

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

I – servidores da Carreira Magistério Público do Distrito Federal e da Carreira Assistência à Educação do Distrito Federal, em exercício na instituição educacional;

II – alunos com 16 (dezesseis) anos, ou acima, com frequência regular na instituição educacional;

III – alunos legalmente capazes, nos termos do art. 5º do Código Civil, com frequência regular na instituição educacional;

IV – alunos com 16 (dezesseis) anos, ou acima, matriculados na Educação de Jovens e Adultos, na instituição educacional;

V – pais ou responsáveis legais por alunos matriculados na instituição educacional.

§ 1º Servidores que atuam em mais de uma instituição educacional poderão exercer o direito de voto em todas elas.

§ 2º Os pais ou responsáveis que reúnam condições para participar do processo em mais de uma instituição educacional poderão exercer o direito de voto em todas elas.

§ 3º O direito de voto poderá ser exercido somente uma vez em cada instituição educacional, independentemente de se pertencer a mais de uma categoria ou segmento.

Art. 16. A equipe que obtiver o maior número de votos apurados em cada instituição educacional será a escolhida pela comunidade.

§ 1º Na instituição educacional em que houver apenas uma equipe inscrita, ela será submetida à apreciação do Conselho Escolar e indicada caso obtenha metade mais um dos votos dos membros do Conselho.

§ 2º Em caso de empate, o Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal submeterá à consideração do Governador do Distrito Federal a equipe que comprovar, pela ordem:

I – maior pontuação na avaliação do conhecimento de gestão escolar;

II – maior tempo de efetivo exercício na escola;

III – maior tempo de serviço no Magistério Público do Distrito Federal.

Art. 17. Se não houver candidatos inscritos nem aprovados no processo seletivo, na forma estabelecida, o Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal indicará servidores da Carreira Magistério Público do Distrito Federal que reúnam em seu perfil as características estabelecidas no art. 5º desta Lei.

§ 1º Após a indicação, o Secretário de Estado de Educação submeterá os nomes ao Governador do Distrito Federal para nomeação aos cargos de diretor e de vice-diretor.

§ 2º Caso seja criada instituição educacional na rede pública de ensino no Distrito Federal, a indicação do diretor e do vice-diretor será nos termos do *caput*, até a realização de novo processo seletivo, nos termos desta Lei.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

§ 3º Após nomeada, a equipe gestora terá o prazo de 60 (sessenta) dias para construir coletivamente a proposta pedagógica para a instituição educacional, para o ano de 2008, que deverá ser revista/atualizada a cada início de um novo ano letivo.

Art. 18. No ato da posse, os servidores nomeados para os cargos de diretor e de vice-diretor assinarão Termo de Compromisso com a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, assumindo a gestão compartilhada da instituição educacional.

§ 1º O Termo de Compromisso visa cumprir os objetivos constantes no art. 2º desta Lei e conterá as competências da gestão compartilhada, administrativa, pedagógica e financeira, além daquelas decorrentes do cargo, bem como as atribuições a serem definidas pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

§ 2º A comissão citada no art. 11 desta Lei divulgará, no ato de abertura da inscrição para o processo de escolha, o Termo de Compromisso, que conterá as cláusulas preestabelecidas a serem assumidas pela Secretaria de Estado de Educação e pela equipe nomeada.

§ 3º A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal realizará, a cada 24 (vinte e quatro) meses, avaliação da gestão compartilhada da instituição educacional, respeitada a sua especificidade.

§ 4º Caso a avaliação da gestão compartilhada da instituição educacional atinja, no mínimo, 70% (setenta por cento) dos objetivos estabelecidos no Termo de Compromisso, poderá a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal reconduzir os servidores aos cargos de diretor e vice-diretor.

Art. 19. O processo seletivo para indicação de candidatos aos cargos de diretor e de vice-diretor terá validade de 4 (quatro) anos, podendo a Secretaria de Estado de Educação prorrogar por igual período, caso haja interesse, observado o disposto no art. 18, § 3º.

Parágrafo único. A equipe classificada e não escolhida, nos termos da etapa III, ficará à disposição da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, constituindo banco de reserva.

Art. 20. A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal criará mecanismos próprios para acompanhamento anual do desempenho de cada instituição educacional, tendo como referência principal o Índice de Desempenho da Educação Básica — IDEB, divulgado pelo Ministério da Educação.

Parágrafo único. O acompanhamento anual de desempenho escolar de que trata o *caput* considerará o desempenho da instituição educacional em relação ao seu próprio desempenho no ano anterior.

Art. 21. Caso haja exoneração de servidores nomeados para os cargos de diretor e de vice-diretor, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal poderá convocar, se houver, a equipe imediatamente mais bem classificada na instituição educacional, na etapa III.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Parágrafo único. Caso não haja outra equipe na instituição educacional para ser convocada, os cargos serão supridos na forma do art. 17.

Art. 22. O Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal proporá ao Governador a exoneração dos servidores nomeados para os cargos de diretor e de vice-diretor nos casos em que se comprove:

I – descumprimento do Termo de Compromisso;

II – pontuação inferior a 70 (setenta) pontos na avaliação da gestão compartilhada prevista no art. 18, § 3º, desta Lei;

III – ato de irregularidade administrativa apurado em processo administrativo disciplinar, relacionado ao cargo que ocupa.

Art. 23. Caso haja vacância do cargo de diretor por interesse particular ou por razões não previstas no art. 22 desta Lei, assumirá o vice-diretor.

Parágrafo único. No caso de inexistência ou impedimento do vice-diretor, assumirá a direção da instituição educacional servidor indicado na forma do art. 17 desta Lei.

Art. 24. Ficam criadas as Funções Gratificadas das instituições educacionais, FGIE-01 e FGIE-02, na forma do Anexo IV desta Lei.

§ 1º Caberá ao diretor a designação dos servidores, do Quadro de Pessoal do Governo do Distrito Federal, lotados na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, ocupantes do cargo da Carreira Magistério Público, para exercer a Função Gratificada de Supervisor Pedagógico, que perceberão as Funções Gratificadas de que trata o *caput*.

§ 2º Caberá ao diretor a designação dos servidores, do Quadro de Pessoal do Governo do Distrito Federal, lotados na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, ocupantes dos cargos da Carreira de Assistência à Educação, para exercer as Funções Gratificadas de Supervisor Administrativo e de Chefe de Secretaria da instituição educacional, que perceberão as Funções Gratificadas de que trata o *caput*.

§ 3º Poderá o diretor, excepcionalmente, designar servidores do Quadro de Pessoal do Governo do Distrito Federal, lotados na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, ocupantes do cargo da Carreira Magistério Público, para exercer a Função Gratificada de Supervisor Administrativo da instituição educacional.

Art. 25. Os cargos comissionados de diretor e vice-diretor das instituições educacionais ficam alterados conforme os níveis constantes no Anexo IV desta Lei.

Art. 26. Aos servidores ocupantes dos cargos de diretor, de vice-diretor e de supervisor pedagógico nas instituições educacionais, com exceção de servidor do Quadro de Pessoal Inativo do Distrito Federal, estende-se o benefício da Gratificação de Regência de Classe, criado pela Lei nº 202, de 9 de fevereiro de 1992.

Art. 27. Para garantir a implementação da gestão compartilhada, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal regulamentará, em normas específicas, o processo de contratação temporária de professores para a rede pública

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

de ensino do Distrito Federal e a descentralização de recursos necessários à administração das instituições educacionais.

§ 1º As contratações temporárias de que trata o *caput* serão efetuadas em valores de hora-aula, tendo como referência os padrões iniciais da remuneração da Carreira Magistério Público do Distrito Federal.

§ 2º Não se aplica, nas contratações de que trata o *caput*, o disposto nos arts. 5º e 9º da Lei nº 1.169, de 24 de julho de 1996.

§ 3º As transferências automáticas de dotação orçamentária às instituições educacionais terão seus critérios publicados no Diário Oficial do Distrito Federal, no início do exercício financeiro, e as descentralizações financeiras serão divulgadas no sítio da Secretaria de Estado de Educação e em jornal de circulação local.

Art. 28. Aplicam-se as disposições desta Lei a todas as instituições educacionais de ensino técnico-profissionalizante, escolas parques, escola da natureza e às demais instituições educacionais da rede pública de ensino do Distrito Federal.

Art. 29. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 30. Revogam-se a Lei nº 3.086, de 5 de dezembro de 2002, a Lei nº 3.454, de 4 de outubro de 2004, a Lei nº 3.355, de 9 de junho de 2004, e as demais disposições em contrário.

Brasília, 25 de outubro de 2007
119º da República e 48º de Brasília

JOSÉ ROBERTO ARRUDA

Este texto não substitui o publicado no *Diário Oficial do Distrito Federal*, de 26/10/2007.

ANEXO I – CONTEÚDO PROGRAMÁTICO

- 1. Gestão da Proposta Pedagógica.**
- 2. Gestão da Educação e da Escola:**
 - 2.1. Currículo e Gestão Escolar:
 - 2.1.1. Parâmetros Curriculares Nacionais.
 - 2.1.2. Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica.
 - 2.1.3. Referencial Curricular do Ensino Fundamental e Proposta Curricular do Ensino Médio do Distrito Federal.
 - 2.1.4. Políticas e gestão da educação no Brasil e seus desafios atuais.
 - 2.1.5. Regimento das escolas públicas do Distrito Federal.
- 3. Gestão do processo de ensino e aprendizagem e a utilização dos indicadores educacionais (IDEB, SAEB, Prova Brasil, ENEM, PAS) e sociais na construção de ações de melhoria da aprendizagem:**
 - 3.1. Avaliação escolar e institucional.
- 4. Gestão de Recursos Humanos:**
 - 4.1. Aspectos legais da Organização e Administração Escolar.
- 5. Gestão de Recursos Públicos:**
 - 5.1. Patrimônio da escola.
 - 5.2. Orientações básicas para a gestão escolar financeira.
 - 5.3. Manual de Gestão de Recursos Públicos por Associações.
 - 5.4. Orientações para as Associações de apoio às Escolas.
- 6. Outros:**
 - 6.1. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), em sua redação atual.
 - 6.2. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Regime Jurídico Único do Servidor Público Civil), respeitado o art. 5º da Lei nº 197, de 4 de dezembro de 1991.
 - 6.3. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).
 - 6.4. Conselhos Escolares, Associações de Apoio e Grêmios Estudantis como elementos de liderança e fortalecimento da gestão administrativa, pedagógica e financeira da escola.
 - 6.5. Programas educacionais da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (Educação Especial, Educação Continuada, Educação Inclusiva, Educação Ambiental, Orientação Educacional, entre outros).

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**ANEXO II – CRITÉRIOS PARA O JULGAMENTO DE TÍTULOS**

TÍTULOS	MÁXIMO DE PONTOS
a) Tempo de serviço em docência, valendo 1 ponto para cada ano de exercício a partir do terceiro ano.	5
b) Experiência profissional no cargo de diretor e de vice-diretor, valendo 2 pontos para cada ano de exercício.	10
c) Experiência profissional no cargo de assistente, em coordenação pedagógica e em atividade de orientação educacional, valendo 1 ponto para cada ano de exercício.	5
d) Curso de Doutorado em área educacional.	5
e) Curso de Mestrado em área educacional.	5
f) Curso de Especialização em área educacional, com carga mínima de 360 horas.	5
g) Curso de Pós-Graduação, em nível de especialização, com carga mínima de 360 horas, em área de Gestão.	5
h) Cursos na área de Gestão Escolar ou similar, com carga mínima de 180 horas, valendo 2 pontos para cada um.	6
i) Livros ou artigos científicos publicados, nos últimos 5 (cinco) anos, em revistas de circulação nacional que tenham correlação com a Educação, valendo 1 ponto para cada um.	2
j) Realização de trabalho voluntário, devidamente comprovado.	2
TOTAL DE PONTOS	50

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

ANEXO III – PLANO DE TRABALHO DA GESTÃO ESCOLAR*

I. Elaborando o Plano de Trabalho da Gestão Escolar:

1. **Identificação:** nome do candidato, cargo, matrícula funcional, nome da instituição educacional, endereço, níveis de ensino e localização (urbana ou rural).
2. **Introdução/Apresentação:** demonstrar poder de síntese ao apresentar o Plano de Trabalho da Gestão Escolar.
3. **Justificativa:** apresentar, resumidamente, os resultados e diagnóstico da avaliação institucional e ressaltar as razões pelas quais se apresenta o Plano de Trabalho da Gestão Escolar, por que acredita nele e qual a sua relevância e benefícios à comunidade escolar.
4. **Objetivos:** apresentar as pretensões de melhoria para a instituição educacional e as possibilidades de concretização.
5. **Metas:** expor as ações a curto e médio prazos, focadas nos objetivos pretendidos.
6. **Estratégias:** propor um conjunto de atividades que dêem sustentação às metas.
7. **Avaliação:** propor um processo avaliativo que seja coerente com as metas e as estratégias a serem adotadas.
8. **Cronograma:** apresentar uma previsão de como desenvolver o Plano de Trabalho da Gestão Escolar.
9. **Referências Bibliográficas:** citar autores e obras em que se fundamentou o Plano de Trabalho da Gestão Escolar.

*Observações:

1) Deverão ser entregues 2 (duas) cópias do Plano de Trabalho da Gestão Escolar por equipe concorrente, constando a identificação dos componentes.

2) O Plano de Trabalho da Gestão Escolar deverá conter, no mínimo, doze laudas digitadas em fonte arial, tamanho 12, ou *times new Roman*, tamanho 13; espaçamento 1,5cm para o corpo do trabalho e simples para as citações e notas de rodapé; alinhamento justificado à esquerda e à direita; margem superior 3cm, inferior 2cm, esquerda 3cm e direita 2cm; cabeçalho 1,5cm e rodapé 1,25cm; parágrafo 1,5cm a partir da margem. Escolhida a fonte, utilizar a mesma em todo o trabalho. A formatação e a impressão devem ser feitas em folha branca, formato A4.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**ANEXO IV**

Instituição Educacional – IE	Qtd. I.E.	Cargos Comissionados DFIE		Funções Gratificadas FGIE				
		Diretor	Vice-Diretor	Chefe de Secretaria	Supervisor Administrativo		Supervisor Pedagógico	
					noturno	diurno	noturno	diurno
CENTRO DE ATENÇÃO INTEGRADA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE – CAIC	14	DFIE -10	DFIE- 08	FGIE- 01	FGIE-02	FGIE-01	FGIE-02	FGIE-01
JARDIM DE INFÂNCIA – JI	28	DFIE-07	DFIE- 06	FGIE- 01	FGIE-02	FGIE-01	FGIE-02	FGIE-01
CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL – CEI	15	DFIE -07	DFIE- 06	FGIE- 01	FGIE-02	FGIE-01	FGIE-02	FGIE-01
ESCOLA CLASSE – EC	316	DFIE-07	DFIE- 06	FGIE- 01	FGIE-02	FGIE-01	FGIE-02	FGIE-01
CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL – CEF	147	DFIE-10	DFIE- 08	FGIE- 01	FGIE-02	FGIE-01	FGIE-02	FGIE-01
CENTRO EDUCACIONAL – CED	31	DFIE -10	DFIE- 08	FGIE- 01	FGIE-02	FGIE-01	FGIE-02	FGIE-01
CENTRO DE ENSINO MÉDIO – CEM	31	DFIE-10	DFIE- 08	FGIE- 01	FGIE-02	FGIE-01	FGIE-02	FGIE-01
CENTRO DE ENSINO SUPLETIVO – CES	2	DFIE-10	DFIE- 08	FGIE- 01	FGIE-02	FGIE-01	FGIE-02	FGIE-01
CENTRO DE ENSINO MÉDIO INTEGRADO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL – CEMIN	1	DFIE-10	DFIE- 08	FGIE- 01	FGIE-02	FGIE-01	FGIE-02	FGIE-01
CENTRO DE EDUCAÇÃO ESPECIAL – CEE	12	DFIE -10	DFIE- 08	FGIE- 01	FGIE-02	FGIE-01	FGIE-02	FGIE-01
CENTRO INTEGRADO DE EDUCAÇÃO ESPECIAL – CIEE	1	DFIE-10	DFIE- 08	FGIE- 01	FGIE-02	FGIE-01	FGIE-02	FGIE-01
CENTRO INTEGRADO DE EDUCAÇÃO FÍSICA – CIEF	1	DFIE-10	DFIE- 08	FGIE- 01	FGIE-02	FGIE-01	FGIE-02	FGIE-01
CENTRO INTERESCOLAR DE LÍNGUAS – CIL	8	DFIE -10	DFIE- 08	FGIE- 01	FGIE-02	FGIE-01	FGIE-02	FGIE-01
ESCOLA PARQUE	5	DFIE-10	DFIE- 08	FGIE- 01	FGIE-02	FGIE-01	FGIE-02	FGIE-01
ESCOLA MENINOS E MENINAS DO PARQUE	1	DFIE -10	DFIE- 08	FGIE- 01	FGIE-02	FGIE-01	FGIE-02	FGIE-01
PROEM	1	DFIE-10	DFIE- 08	FGIE- 01	FGIE-02	FGIE-01	FGIE-02	FGIE-01
ESCOLA DA NATUREZA	1	DFIE -07	DFIE- 06	FGIE- 01	FGIE-02	FGIE-01	FGIE-02	FGIE-01
CENTRO DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL – ESCOLA DE MÚSICA DE BRASÍLIA	1	DFIE-10	DFIE- 08	FGIE- 01	FGIE-02	FGIE-01	FGIE-02	FGIE-01

DFIE – 10	R\$1.218,15 (um mil, duzentos e dezoito reais e quinze centavos)
DFIE – 08	R\$948,33 (novecentos e quarenta e oito reais e trinta e três centavos)
DFIE – 07	R\$813,65 (oitocentos e treze reais e sessenta e cinco centavos)
DFIE – 06	R\$679,06 (seiscentos e setenta e nove reais e seis centavos)
FGIE – 01	R\$620,00 (seiscentos e vinte reais)
FGIE – 02	R\$325,00 (trezentos e vinte e cinco reais)

ANEXO XV

DECRETO Nº 29.207, DE 26 DE JUNHO DE 2008

Decretos - Conselho Escolar das IE

(VIDE - Lei nº 4.036, de 25 de outubro de 2007)

(VIDE - Portaria nº 138, de 7 de julho de 2008)

Dispõe sobre os Conselhos Escolares das instituições educacionais da rede pública de ensino do Distrito Federal.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, incisos VII e XXVI da Lei Orgânica do Distrito Federal, Considerando o que dispõe o artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal, que define como um dos princípios da administração do ensino a gestão democrática do ensino público; Considerando o teor do artigo 14 da Lei nº 9.394/96, que prevê a participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares; Considerando o texto do artigo 222 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que determina que o Poder Público assegurará, na forma da Lei, a gestão democrática do ensino público, com a participação e cooperação de todos os segmentos envolvidos no processo educacional; Considerando o artigo 2º, inciso IV, e o artigo 3º, da Lei nº 4.036, de 25 de outubro de 2007, que dispõe sobre a obrigatoriedade da existência dos Conselhos Escolares nas instituições educacionais da rede pública do Distrito Federal, com caráter deliberativo, em conformidade com os objetivos da gestão compartilhada, DECRETA: Art. 1º. Ficam constituídos, na estrutura das instituições educacionais da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, os Conselhos Escolares, órgãos colegiados de natureza consultiva, deliberativa, mobilizadora e supervisora das atividades pedagógicas, administrativas e financeiras, constituído por representantes dos diferentes segmentos que integram a comunidade escolar.

Art. 2º. O Conselho Escolar será composto por um membro nato e por, no máximo, 15 (quinze) membros eleitos representantes dos segmentos da comunidade escolar para mandato de 2 (dois) anos, da seguinte forma:

- um membro nato - Diretor da instituição educacional;

- quinze membros eleitos, sendo:

a) até três representantes da Carreira Magistério Público do Distrito Federal, ocupantes do cargo de Professor, em exercício na instituição educacional há pelo menos um ano;

b) um representante da Carreira Magistério Público do Distrito Federal, ocupante do cargo de Especialista de Educação, em exercício na instituição educacional há pelo menos um ano;

c) até dois representantes da Carreira Assistência à Educação, em exercício na instituição educacional há pelo menos um ano;

d) até três representantes dos discentes da instituição educacional, com idade igual ou superior a dezesesseis anos, sendo, preferencialmente, um de cada turno;

e) até seis representantes dos pais ou responsáveis legais de alunos da instituição educacional.

Art. 3º. Os representantes da Carreira Magistério Público do Distrito Federal, da Carreira Assistência à Educação, dos alunos e dos pais de alunos serão eleitos na instituição educacional pelos seus respectivos segmentos.

Art. 4º. Quando a instituição educacional não dispuser de todos os segmentos definidos no artigo anterior, o segmento não representado ficará ausente do Conselho Escolar.

Art. 5º. O diretor da instituição educacional, integrante do Conselho Escolar, como membro nato, será substituído pelo Colegiado pelo Vice-Diretor em seus impedimentos.

Art. 6º. O Conselho Escolar terá um Presidente eleito por seus pares, cuja eleição e posse ocorrerá em até 15 (quinze) dias após a eleição do Conselho Escolar.

Parágrafo único. Fica vedado ao diretor, seu parente em primeiro grau ou seu substituto legal, assumir a

presidência do Conselho Escolar.

Art. 7º. O Conselho Escolar contará com um Secretário, designado pelo Presidente, escolhido entre os membros integrantes do colegiado.

Art. 8º. Os membros titulares de cada segmento contarão com um suplente.

§ 1º Os suplentes serão os mais votados, subseqüentemente aos titulares.

§ 2º A suplência dos membros efetivos do Conselho Escolar será de até duas vezes o número estabelecido para os segmentos definidos no artigo 2º do presente Decreto.

Art. 9º. A gestão da instituição educacional será desempenhada pelo diretor e vice-diretor, respeitado o disposto na Lei Distrital nº 4.036/2007 e demais disposições legais, e em consonância com as deliberações do Conselho Escolar.

Art. 10. O Conselho Escolar, em conformidade com as normas do Conselho de Educação do Distrito Federal e da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, tem as seguintes funções:

- I - garantir a participação efetiva da comunidade escolar na gestão da instituição educacional;
- II - aprovar a Proposta Pedagógica da instituição educacional, construída em consonância com a Proposta Pedagógica e com o Regimento Escolar aprovados para a Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, bem como, acompanhar a sua execução;
- III - referendar o Plano de Aplicação, contendo o planejamento de utilização dos recursos, o qual deverá estar assinado pelo Presidente da Unidade Executora - UEX e pelo Diretor da instituição educacional, bem como estar de acordo com as disposições do Decreto nº 29.200, de 25 de junho de 2007 que dispõe para o Distrito Federal, o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF e Portaria nº 26/SEDF, de 31 de janeiro de 2008;
- IV - emitir parecer atestando a regularidade das contas e dos documentos comprobatórios das despesas realizadas;
- V - auxiliar a direção na gestão da instituição educacional e em outras questões de natureza administrativa e pedagógica que lhe sejam submetidas, visando à melhoria dos serviços educacionais;
- VI - convidar membros da comunidade escolar para esclarecimentos em matérias de sua competência;
- VII - acompanhar a execução do Calendário Escolar, no que se refere ao cumprimento do número de dias letivos e carga horária previstos;
- VIII - auxiliar a direção no processo de integração escola-família-comunidade;
- IX - registrar, em livro próprio, as atas de suas reuniões, e afixar em local visível, preferencialmente em murais acessíveis à comunidade escolar e, por meio eletrônico, se possível, as convocações, calendários de eventos e deliberações;
- X - averiguar e denunciar às autoridades competentes as ações e/ou os procedimentos considerados inadequados que lhes cheguem ao conhecimento;
- XI - participar da Comissão Local do processo seletivo para escolha do Diretor e do Vice-Diretor da instituição educacional.

Art. 11. Compete ao Presidente do Conselho Escolar:

- I - representar o Conselho Escolar;
- II - designar o Secretário Escolar;
- III - dar posse aos Conselheiros;
- IV - presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias;

- V – convocar previamente os Conselheiros para as reuniões do Conselho, informando-lhes a pauta respectiva;
- VI – propor calendário das reuniões ordinárias, para aprovação do Colegiado;
- VII – declarar, em reunião do Conselho Escolar, a vacância do cargo de Conselheiro, após confirmação do seu desligamento, procedendo à posse do respectivo suplente;
- VIII – assinar, com o Secretário, as resoluções e demais atos do Conselho;
- IX – assinar correspondência inerente ao Conselho;
- X – cumprir e fazer cumprir este regulamento;

Art. 12. Compete ao Secretário do Conselho Escolar:

- I – secretariar as reuniões do Conselho Escolar, lavrar as respectivas atas e dar apoio técnico necessário ao seu funcionamento;
- II – assinar, com o Presidente, as resoluções e demais atos do Conselho Escolar;
- III – manter atualizado o cadastro dos membros do Conselho Escolar;
- IV – registrar a frequência dos Conselheiros às reuniões do Conselho Escolar;
- V – redigir as correspondências do Conselho Escolar;
- VI – providenciar a divulgação das atividades e decisões do Conselho Escolar;
- VII – manter organizada a documentação do Conselho Escolar, arquivando-a em local seguro;
- VIII – redigir e apresentar as Atas das reuniões do Conselho, ordinárias e extraordinárias, que serão submetidas à aprovação e colhidas as devidas assinaturas.

Art. 13. É vedado ao Conselho Escolar:

- I – promover ou participar de campanha política partidária na instituição educacional;
- II – assumir compromissos financeiros ou adquirir equipamentos em nome da instituição educacional;
- III – emprestar bens móveis ou imóveis do patrimônio da instituição educacional;
- IV – promover paralisação das atividades escolares em detrimento do processo de ensino e de aprendizagem e de qualquer natureza;

Art. 14. O Conselho Escolar atuará em conformidade com as funções determinadas neste Decreto e com a legislação pertinente.

Art. 15. O Conselho Escolar reunir-se-á ordinariamente uma vez por mês, durante o período letivo e, extraordinariamente por convocação do seu Presidente ou quando solicitado pelo Diretor da instituição educacional, conselheiro nato, tantas vezes quantas forem necessárias, com a devida antecedência de, no mínimo, três dias letivos.

Art. 16. As reuniões do Conselho deverão ocorrer em horários que não acarretem a interrupção ou o comprometimento das atividades pedagógicas da instituição educacional.

Art. 17. Serão válidas as deliberações do Conselho Escolar tomadas pela maioria dos votos dos presentes à reunião, cabendo ao Presidente, quando necessário, o voto de desempate.

Art. 18. Cabe ao Conselho decidir sobre permitir a presença de pessoas da Comunidade Escolar nas reuniões deliberativas, as quais não terão direito a voto.

Art. 19. As deliberações do Conselho Escolar serão informadas à instituição educacional e à respectiva Diretoria

Regional de Ensino para ciência.

Art. 20. A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal oferecerá curso de capacitação obrigatório aos integrantes do Conselho Escolar, com o objetivo de torná-los aptos para o exercício das funções assumidas.

Art. 21. O processo eleitoral para a constituição do Conselho Escolar será realizado por Comissões Central, Regionais e Locais, cujos critérios de constituição serão definidos pelo Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal com base na legislação vigente.

Art. 22. Compete à instituição educacional o apoio logístico e a assistência necessária ao funcionamento do Conselho Escolar, em especial aos serviços de sua Secretaria.

Art. 23. Os serviços prestados ao Conselho Escolar não serão remunerados a qualquer título, sendo de caráter voluntário no exercício da cidadania.

Art. 24. A participação como Conselheiro e os serviços prestados ao Conselho Escolar não ensejam redução ou compensação de horário de trabalho ou de estudos do integrante do colegiado.

Art. 25. Eventuais dúvidas que possam surgir quanto à regulamentação dos Conselhos Escolares definida neste Decreto deverão ser submetidas à Subsecretaria de Desenvolvimento do Sistema de Ensino da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal para análise e deliberação, que poderá, sempre que necessário, propor a apreciação do Conselho de Educação do Distrito Federal.

Art. 26. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 27. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 26 de junho de 2008 120º da República e 49º de Brasília

JOSE ROBERTO ARRUDA

Este texto não substitui o publicado na imprensa oficial.

ANEXO XVI

Pip = 0274/09-94

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DA
FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

COMPROVANTE DE DISTRIBUIÇÃO
Serviço de Distribuição da Corregedoria
Distribuição : 2009.01.1.089313-7 22/08/2009 17:19:45
Vara : SEGUNDA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DF
Adv. do Autor : DF123321 - MINISTÉRIO PÚBLICO
Feito : CIVIL PÚBLICA
Autor : MPDFT MINISTÉRIO PÚBLICO DO DF E DOS TERRITÓRIOS
Valor da Causa : 10.000,00

PROEDUC

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS,
por meio de suas Promotorias de Justiça de Defesa da Educação (PROEDUCs), com fulcro
na Constituição da República, na Lei Complementar nº. 75/93 e nos demais diplomas
legais pertinentes, vem perante Vossa Excelência ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

em desfavor do **DISTRITO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno,
representado por seu Procurador-Geral, localizável no SAM, Projeção I, Edifício Sede da
Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Brasília-DF, CEP 70.620-000, telefone 3325.3367,
fax 3321.4108, ou no Palácio do Buriti, Eixo Monumental, S/N, Brasília-DF; ou, ainda, na
QNG, Área Especial 01, Lote 22, Taguatinga-DF, pelos fatos e motivos jurídicos que
passa a expor.

Co

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

1. Dos fatos

O Centro de Educação Profissional Escola de Música de Brasília (CEP-EMB), situada no SGAS 602, Projeção D, Asa Sul, Brasília-DF, é instituição integrante da rede pública de ensino local (Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, SEE-DF). Especializado na oferta de educação musical, o estabelecimento atende crianças, adolescentes e adultos, durante os turnos matutino, vespertino e noturno. Os cursos são variados e abrangem tanto os básicos pontuais, de curta duração, quanto os regulares, de longa duração.

No final do ano de 2007, o excelentíssimo senhor Governador do Distrito Federal sancionou a Lei Distrital n. 4.036/07. Tal diploma dispõe sobre a gestão compartilhada nas escolas da rede pública de ensino local e tem por objetivo democratizar a administração das unidades de ensino, garantindo-se a descentralização de recursos financeiros para as instituições educacionais, a existência de eleições para diretor e vice-diretor e uma postura mais sensível destes últimos, no tocante à participação da comunidade escolar na gestão. O processo seletivo para escolha da direção e vice-direção compõe-se de três etapas: a) avaliação do conhecimento de gestão escolar e análise de títulos (sob responsabilidade, em 2007, do CESPE/UnB); b) elaboração e apresentação do plano de trabalho; e c) escolha pela comunidade escolar. Uma vez superadas as duas primeiras etapas, a comunidade escolar - vale dizer, pais/responsáveis, professores, funcionários e alunos a partir de 16 (dezesseis) anos de idade - é quem define os gestores.

Embora a referida lei previsse que todas as escolas da rede, mesmo as de caráter técnico-profissionalizante, deveriam eleger democraticamente seus administradores (diretor e vice), a Escola de Música de Brasília (CEP-EMB) não realizou o pleito obrigatório, como as demais entidades locais (Documento 1). O site do CESPE/UnB (<http://www.cespe.unb.br/>) sequer oferecia a possibilidade de inscrição para a primeira etapa (provas e avaliação de títulos). Mesmo diante do apelo da comunidade escolar

m CR

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

(Documento 2), formalizado no final de outubro de 2007, não houve inserção da escola no processo eletivo.

Ainda em novembro de 2007, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios oficiou ao excelentíssimo senhor Secretário de Estado de Educação, José Luiz da Silva Valente, solicitando esclarecimentos sobre a exclusão do CEP-EMB do processo seletivo (Documento 3). Em resposta, a Secretaria de Estado de Educação afirmou que o caráter específico da escola em tela exigiria "um processo seletivo diferenciado das demais unidades educacionais da rede", embora não houvesse "a sua exclusão da gestão compartilhada, regulada pela Lei nº 4.036"; "apenas entendeu-se por bem realizar o processo de escolha de diretor e vice-diretor em outro momento" (Documento 4).

Tendo em vista a resposta da SEE-DF, a PROEDUC solicitou informações sobre as datas estabelecidas para a realização do processo de escolha de diretor e vice, para as escolas que não participaram da seleção de 2007. Não houve pronta resposta, o que ensejou do órgão ministerial a expedição de outro ofício reforçando a necessidade do pleito escolar (Documento 5). Em resposta, a SEE-DF destacou que a Portaria n. 414/07 criou regulamentação específica, permitindo nomear diretamente diretores e vices para as escolas "não contempladas no processo seletivo previsto" na Lei Distrital n. 4.036/07 (Documento 6).

A Portaria n. 414/07, no entanto, disciplinou especialmente o art. 17 da Lei Distrital n. 4.036/07, que trata dos casos em que não houver candidatos inscritos nem aprovados no processo seletivo; realizar-se-ia nas escolas novo processo seletivo para diretor e vice durante o mês de dezembro de 2008 e, até esta data, os gestores seriam indicados diretamente pelo excelentíssimo Secretário de Estado de Educação. Contudo, em momento posterior, o mesmo Secretário de Estado de Educação comunicou "que a Escola de Música de Brasília não foi incluída entre as Instituições Educacionais desta Pasta (...) dada sua natureza especial", razão pela qual a direção do estabelecimento educacional continuou a ser escolhida por critério político (Documento 7).

Em setembro de 2008, o órgão ministerial, após diligências, verificou que não estava previsto pela SEE-DF, por mais uma vez, o pleito eleitoral no CEP-EMB. Ademais, a instituição de ensino possivelmente seria absorvida por uma universidade em

m C

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

fase de criação (Universidade Regional de Brasília e Entorno), cujo projeto ainda estaria em andamento (Documento 8). Visando justificar a inexistência de eleições, a SEE-DF informou que haveria uma política setorial de ampliação do ensino de Música, ponderando as dificuldades envolvidas na manutenção de uma escola centralizada, no Distrito Federal. No entanto, a SEE-DF não conseguiu estabelecer nexo causal algum entre as citadas dificuldades e a manutenção do regime escolar não-democrático, para escolha de diretor e vice (Documento 9).

Enfim, iniciado o ano letivo de 2009 e considerando que o art. 28 da Lei Distrital n. 4.036/07 não excluiria nenhuma instituição da rede pública do Distrito Federal das eleições pela comunidade escolar, a PROEDUC solicitou por mais uma vez esclarecimentos à SEE-DF. A Secretaria, reforçando opinião anterior, corroborou recentemente que não iria democratizar a escolha dos gestores do CEP-EMB, "não havendo mais o que se acrescentar em relação ao assunto" (Documento 10).

É mister ponderar que o atual diretor nomeado pela SEE-DF para o CEP-EMB, senhor Carlos Alberto Farias Galvão, vem sendo investigado em outros procedimentos internos do Ministério Público, por irregularidades consideráveis em sua gestão, destacando-se a falsidade da escolaridade/titulação declarada pelo gestor (Documento 11) e deficiência na prestação de contas por verbas públicas utilizadas (Documento 12).

Há também em curso na 1ª Delegacia de Polícia o inquérito policial n. 370/2008, instaurado a partir de requisição do Ministério Público em face das irregularidades praticadas por servidores, na gestão do maestro Carlos Alberto Farias Galvão, tais como transformação de sala de aula em auditório com nome do diretor e afastamento indevido de professores da Escola de Música de Brasília.

Demais disso, há também que se considerar que o atual diretor, senhor Carlos Alberto Farias Galvão, encontra-se há anos ocupando ininterruptamente o mesmo cargo, o que descaracteriza totalmente o modelo atual de gestão compartilhada. Conforme ficha de classificação funcional, tal servidor foi nomeado em 02/01/1998, ou seja, há **11 anos**, para ocupar cargo em comissão, símbolo DF-09, de diretor da Escola

W Q

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

de Música de Brasília, a partir de 05/01/1998, conforme publicação no DODF n. 2, de 05/01/1998 (Documento 13).

É fato que a gestão do diretor e de sua equipe não atende aos objetivos estabelecidos no artigo 2º da Lei Distrital n. 4.036/07, notadamente o objetivo de transparência dos mecanismos pedagógicos. Tanto que as Promotorias de Justiça de Defesa da Educação expediram as recomendações constantes do Documento 13, visando melhoria dos serviços públicos ofertados no CEP-EMB.

Embora o atual Secretário de Estado de Educação justifique a não realização de eleições para cargo de diretor e vice do CEP-EMB, diante da possibilidade de transformações no Centro, argumenta-se que independentemente das modificações que venham a ser implementadas, caso o sejam, será necessária uma estrutura de gestão que contemple os cargos de diretor e vice, de modo que as mudanças eventuais no estabelecimento educacional em nada alteram a necessidade de obediência ao artigo 28 da Lei Distrital n. 4.036/07.

2. Do direito

A Constituição Federal preconiza no artigo 205:

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.

Já o art. 208 de nossa Carta determina:

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

(...)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; (grifo nosso)

M

62

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

No mesmo sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei Federal n. 9.394/96) dispõe:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; (grifo nosso)

Não fosse suficiente a legislação federal, a Lei Distrital n. 4.036/07 cuidou minuciosamente do sufrágio escolar, como se nota a partir dos dispositivos abaixo listados:

Art. 2º - A gestão compartilhada visa atingir aos seguintes objetivos:

(...)

II - assegurar a transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos;

III - otimizar os esforços da coletividade para a garantia da eficiência, eficácia e relevância do plano de trabalho e da proposta pedagógica;

(...)

V - assegurar o processo de avaliação institucional mediante mecanismos internos e externos, a transparência de resultados e a prestação de contas à comunidade;

VI - assegurar mecanismos de suporte para a utilização, com eficiência, dos recursos descentralizados diretamente às instituições educacionais.

Art. 5º - Para os cargos de diretor e de vice-diretor, o servidor deverá reunir em seu perfil características que possibilitem:

(...)

III - propor e planejar ações que, voltadas para o contexto socioeconômico e cultural em que a escola esteja inserida, incorporem as demandas e os anseios da comunidade local aos propósitos pedagógicos da escola;

(...)

M *ca*

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

VIII - conhecer os princípios e as diretrizes da administração pública e incorporá-los à prática gestora no cotidiano da administração escolar.

(...)

Art. 7º - **O processo seletivo para indicação de candidatos aos cargos de diretor e de vice-diretor** constará das seguintes etapas:

I - etapa I: avaliação do conhecimento de gestão escolar e análise de títulos;

II - etapa II: elaboração e apresentação do plano de trabalho;

III - etapa III: escolha pela comunidade escolar.

(...)

Art. 13 - Na etapa III, a escolha da equipe pela comunidade escolar será realizada nas instituições educacionais, em conformidade com as regras e o cronograma divulgados pela comissão citada no art. 11 desta Lei.

Parágrafo único. A comunidade escolar, por votação, escolherá a equipe que julgar com melhores condições para exercer a gestão compartilhada da instituição educacional, nos termos do art. 4º desta Lei.

(...)

Art. 16 - A equipe que obtiver o maior número de votos apurados em cada instituição educacional será a escolhida pela comunidade.

§1º Na instituição educacional em que houver apenas uma equipe inscrita, ela será submetida à apreciação do Conselho Escolar e indicada caso obtenha metade mais um dos votos dos membros do Conselho.

§ 2º Em caso de empate, o Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal submeterá à consideração do Governador do Distrito Federal a equipe que comprovar, pela ordem:

I - maior pontuação na avaliação do conhecimento de gestão escolar;

II - maior tempo de efetivo exercício na escola;

III - maior tempo de serviço no Magistério Público do Distrito Federal.

Art. 17 - **Se não houver candidatos inscritos nem aprovados no processo seletivo**, na forma estabelecida, o Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal indicará servidores da Carreira Magistério Público do Distrito Federal que reúnam em seu perfil as características estabelecidas no art. 5º desta Lei.

(...)

Art. 28 - **Aplicam-se as disposições desta Lei a todas as instituições educacionais de ensino técnico-profissionalizante, escolas parques, escola da natureza e às demais instituições educacionais da rede pública de ensino do Distrito Federal.** (grifo nosso)

62

m

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

As regras acima expostas são suficientes para destacar a legitimidade do direito pleiteado. A SEE-DF sequer permitiu que os interessados participassem da primeira etapa do processo seletivo para diretor e vice, dado que o site do CESPE/UnB não incluiu o CEP-EMB no rol de entidades disponíveis para candidatura. Aplicando de maneira inadequada a legislação (notadamente o art. 17 da Lei Distrital n. 4.036/07) e recorrendo à indicação política direta, a SEE-DF frustrou os objetivos constitucionais, da LDB e da Gestão Compartilhada distrital.

Não há dúvidas de que o CEP-EMB deva ser incluído nas eleições escolares, consoante a redação do art. 28. Somente o controle democrático por professores, funcionários, pais/responsáveis e discentes pode consolidar instituições de ensino mais transparentes e sensíveis às demandas da comunidade atendida.

3. Do pedido

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS** requer que:

1. seja recebida a inicial, bem como seja o Distrito Federal citado para apresentar contestação;
2. seja julgada procedente a presente ação, para que se condene o Distrito Federal em **obrigação de fazer**, consistente em submeter integralmente o Centro de Educação Profissional Escola de Música de Brasília (CEP-EMB) ao procedimento de eleições para diretor e vice-diretor, em conjunto com as demais instituições da rede pública de ensino do Distrito Federal, consoante as disposições da Lei Distrital n. 4.036/07 (notadamente os arts. 6º, 7º e 15 e seus correspondentes incisos e parágrafos);
3. seja cominada **multa diária** no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a qual deverá recair sob a pessoa do excelentíssimo senhor Secretário de Estado de Educação do

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

Distrito Federal, caso haja descumprimento da obrigação mencionada no item anterior, após inspeção do órgão ministerial. Os recursos financeiros auferidos com a(s) multa(s) deverão ser revertidos em prol do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), conforme art. 13, *caput* da lei federal n. 7.347/85 e art. 461, § 4º do CPC.

Dá-se à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), para fins meramente fiscais, em atendimento ao disposto no art. 258 do CPC.

Nestes termos,
P. deferimento.

Brasília, 22 de junho de 2009.

**LIZ-ELAINE DE SILVÉRIO
E OLIVEIRA MENDES**
Promotora de Justiça
1ª PROEDUC

MÁRCIA PEREIRA DA ROCHA
Promotora de Justiça
2ª PROEDUC

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote P, Bloco B (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

LISTA DE DOCUMENTOS

- Documento 1** – Representação dos senhores Joaquim França Ramos e Remo de Oliveira.
- Documento 2** – ~~Apelos da comunidade escolar pelas eleições no CEP-EMB (abaixo-assinado e~~
mensagem eletrônica remetida à PROEDUC).
- Documento 3** – Ofício n. 944/2007-PROEDUC, que solicitou esclarecimentos à SEE-DF sobre a
exclusão do CEP-EMB do processo seletivo para escolha dos diretores.
- Documento 4** – Resposta da SEE-DF ao ofício aludido no documento 3.
- Documento 5** – Sucessivos ofícios expedidos pela PROEDUC, solicitando a realização de eleições
no CEP-EMB.
- Documento 6** – Resposta da SEE-DF ao ofício aludido no documento 5.
- Documento 7** – Outra resposta da SEE-DF, justificando a exclusão da CEP-EMB das eleições
gerais na rede pública de ensino do Distrito Federal.
- Documento 8** – Criação de comissão para implementar a Universidade Regional de Brasília e
Entorno.
- Documento 9** – Política setorial para o ensino de Música, no Distrito Federal.
- Documento 10** – Recusa expressa da SEE-DF a realizar eleições no CEP-EMB.
- Documento 11** – Correspondência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e
Tecnológico (CNPq), que corrobora a não-conclusão dos estudos do atual diretor do CEP-EMB.
- Documento 12** – Recomendações Conjuntas n. 1/2008 e n. 2/2008 (PROEDUC e MPCDF) e
Recomendações n. 4/2008 e n. 5/2008 (PROEDUC). Todas tratam de problemas verificados na
gestão do CEP-EMB.
- Documento 13** – Assentamentos funcionais do senhor Carlos Alberto Farias Galvão, atual diretor
do CEP-EMB.

Handwritten marks and initials at the bottom right of the page.

ANEXO XVII

COMPROVANTE DE DISTRIBUIÇÃO
Serviço de Distribuição da Corregedoria
Distribuição : 2002.01.1.096952-3 11/11/2002 16:29:30
Vara : OITAVA VARA DE FAZENDA PÚBLICA
Andar : Ed. do Fórum Anexo II do Palácio da Justiça,
Feito : NULIDADE DE ATOS
Requerente : MPDFT MINISTÉRIO PÚBLICO DO DF E DOS TERRITÓRIOS
Valor da Causa : 100,00

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PJDE
Praça Municipal, Lote 2, Eixo Monumental - Ed. Sede do MPDFT, Sala 316/318 - CEP: 70.094-900 - Fone: 343.9918

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DA
FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, por sua Promotoria de Justiça de Defesa da Educação, localizada nas salas 318/322 do Edifício Sede, situado na Praça Municipal, Lote 02, Eixo Monumental, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 5º, inciso IV e 129, inciso III, ambos da Constituição Federal, 5º da Lei n. 7.347/85, 6º da Lei Complementar n. 75/93; 201, inciso VIII do Estatuto da Criança e do Adolescente, propor a presente

AÇÃO DE NULIDADE DE ATO

contra o Presidente da
Comissão Coordenadora do Processo Eleitoral
do Centro de Ensino Fundamental Nossa
Senhora de Fátima - CENSFAT, responsável pela

João

*proclamação do resultado da eleição, nos termos do artigo 29 do Decreto n. 21.146/DF, de 18 de abril de 2000, na pessoa de Marco Aurélio Bernardes, brasileiro, casado, portador da carteira de identidade n. 2261.077 – SSP/GO, Assistente de Direção do CENSFAT, residente à Avenida Bosque, Quadra 139, lote 05, CEP 73800-000, Planaltina – DF, telefone: 642-2465, e contra o **Distrito Federal**, pessoa jurídica de direito público interno, a ser citado por meio de sua Procuradoria-Geral, que o representa judicialmente, nos termos do artigo 111 da Lei Orgânica do Distrito Federal.*

I – DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O **Parquet** foi erigido pela Constituição Federal de 1.988 à condição de instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado. Não obstante esse fato, há diversos dispositivos legais que atribuem ao Ministério Público função específica de defesa dos interesses das crianças e adolescentes, e, em especial, quanto ao seu direito a uma educação de qualidade.

No caso **sub examine**, a questão da legalidade do procedimento de eleição dos membros que compõe o Conselho Escolar do Centro de Ensino Fundamental Nossa Senhora de Fátima – CENSFAT atinge diretamente os princípios constitucionais atinentes ao direito de educação, **verbis**:

“Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VI – gestão democrática do ensino público na forma da lei;"

Na presente hipótese, foi violado o princípio da gestão democrática, retirando de pessoas envolvidas no processo eletivo o direito à ampla defesa e o direito a recursos, erigidos à categoria de garantias constitucionais.

Desta forma, o Estatuto da Criança e do Adolescente determina que cabe ao Ministério Público *'zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;'* (artigo 201, VIII).

Por fim, cabe destacar que o Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios tem entendido ser o Ministério Público um ente legítimo para ajuizar ações da mesma natureza, como se percebe no seguinte aresto:

"Processo Civil. Administrativo. Ação Civil Pública. Programa Bolsa-Escola. Desligamento de Famílias Beneficiadas. Inexistência de violação ao devido processo legal. O Ministério Público tem legitimidade para ajuizar ação civil pública em casos relacionados com a educação, pois há interesse coletivo. (...) Apelação desprovida." (Apelação Cível n. 1999.0110558203, 2ª Turma Cível, Relator Desembargador Getúlio Moraes Oliveira, DJU 14/11/2002, p. 154)

II – DOS FATOS:

Tramita perante a Promotoria de Justiça de Defesa da Educação a Representação n. 001280/01-5, iniciada em 13 de setembro de 2001.

dando notícia de que o CENTRO DE ENSINO FUNDAMENTAL NOSSA SENHORA DE FÁTIMA – CENSFAT realizou processo eleitoral para a constituição do seu Conselho Escolar. (documento n. 01)

A eleição realizou-se no dia 25 de maio de 2001.

Ocorre que três inscrições realizadas no segmento 'professores' foram impugnadas por determinação da Secretaria de Estado de Educação com base em Ofício encaminhado pela Comissão de Coordenação Geral do Processo Seletivo de Dirigentes (documento n. 02), datado de 23 de maio de 2001.

Nos termos das declarações colhidas nos presentes autos, verifica-se que as impugnações ocorreram em prazo não superior a 48 (quarenta e oito) horas do dia da eleição, sendo certo que não lhes foi dado o prazo determinado em lei para apresentarem suas defesas (documentos ns. 03, 04, 05 e 06).

Ora, se a impugnação ocorreu apenas após o recebimento do ofício da Secretaria de Estado de Educação e este é datado de 23 de maio (documento n. 02), tendo a eleição ocorrido em 25 de maio, não há dúvidas de que a impugnação ocorreu em prazo inferior a 48 (quarenta e oito) horas da eleição.

Por fim, há que se destacar que o cronograma elaborado pela Comissão Eleitoral Local do Conselho Escolar do CENSFAT, ao convocar os segmentos da comunidade escolar para a eleição do Conselho Escolar, **não previu tempo suficiente para garantir o direito de manifestação e recurso aos candidatos que porventura viessem a ser indeferidos ou impugnados**, uma vez que previu as inscrições para os dias 21 e 22 de maio e logo nos dias seguintes, 23 e 24 de maio, o prazo para apresentação das propostas dos candidatos (campanha), marcando as eleições, resultados e posse para o dia 25 de maio.

Tal constatação de flagrante violação à lei levou o Ministério Público, através da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação a expedir a Recomendação n. 003/2002 (documento n. 07), no sentido de que se declarasse a nulidade da eleição em tela.

A recomendação não foi acatada pelo Secretária de Estado de Educação, analisando-se o teor da impugnação realizada (documento n. 08).

III – DO DIREITO:

A Constituição Federal, em seu artigo 206, estabelece princípios com base nos quais o ensino será ministrado, elencando dentre esses princípios o da *gestão democrática do ensino público, na forma da lei* (inciso VI).

Ademais, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), acompanhando o mandamento constitucional, dispõe sobre a gestão democrática do ensino público no artigo 3º, inciso VIII, e prevê, em seu artigo 14, inciso II, como princípio da gestão democrática do ensino público na educação básica a "*participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes*".

Esta participação nos conselhos escolares é consectária da própria Democracia participativa, devendo haver lisura no processo de escolha dos membros desses conselhos.

No âmbito do Distrito Federal, com base na legislação federal, foi editada a Lei Complementar n.º 247, de 30 de setembro de 1999, dispondo sobre a *gestão democrática das unidades escolares da rede pública de ensino do Distrito*

Federal, estabelecendo objetivos a serem atingidos pela gestão democrática, dentre os quais o objetivo de *"garantir a participação de toda a comunidade escolar, pela via da representação, consubstanciada no Conselho Escolar"*.

O artigo 12, da citada Lei Complementar n.º 247/99, determina que o Conselho Escolar será constituído por *I – três representantes dos professores, lotados, há pelo menos um ano antes da eleição, na unidade escolar; II – dois representantes dos especialistas em educação, lotados, há pelo menos um ano antes da eleição, na unidade escolar; III – dois representantes dos auxiliares de educação, lotados, há pelo menos um ano antes da eleição, na unidade escolar; IV – três representantes dos alunos da unidade escolar, com idade igual ou superior a quatorze anos, ou que, com idade inferior, estejam cursando a 7ª série; V – seis representantes dos pais de alunos da unidade escolar*, dispondo ainda que tais representantes serão eleitos pelos respectivos segmentos pertencentes a cada unidade escolar.

Há que se destacar que o procedimento da eleição dos membros do Conselho Escolar das unidades escolares da rede pública de ensino do Distrito Federal foi regulamentado pelo Decreto n.º 21.146, de 18 de abril de 2000, alterado pelo Decreto n.º 22.012, de 16 de março de 2001.

O artigo 15, da Lei Complementar n.º 247/99 e o artigo 5º, do Decreto n.º 21.146, modificado pelo Decreto n.º 22.012, estabelecem que *"o diretor formará uma Comissão Coordenadora do Processo Eleitoral para organizar, na respectiva unidade escolar, a eleição do Conselho Escolar"*.

Em verdade, cabe à Comissão Coordenadora do Processo Eleitoral, constituída no âmbito de cada unidade escolar, emitir parecer conclusivo a respeito da inscrição da candidatura para o registro dos candidatos, divulgando as listas com o nome dos deferidos por segmento (artigo 14, do Decreto n.º 21.146).

A Comissão Eleitoral Local do Conselho Escolar do CENSFAT afixou edital convocando para a respectiva eleição, estabelecendo que poderiam se inscrever como candidatos: *"professor lotado há pelo menos um ano na unidade escolar, auxiliar de educação lotado há pelo menos um ano na unidade escolar, alunos com idade igual ou superior a 14 anos, alunos com idade inferior a 14 que estejam cursando no mínimo a 7ª série e pais de alunos regularmente matriculados nesta unidade escolar"*.

O citado Decreto n. 21.146 estabelece o direito de recorrer aos candidatos que tiverem seu pedido de registro indeferido (artigo 15) ou impugnado (artigo 17 e artigo 20, parágrafo 2º), obviamente em atenção aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, dispondo o seguinte, *in verbis*, nos dispositivos legais citados (os termos não estão grifados no original):

"Art. 15. O candidato que tiver o seu pedido de registro indeferido poderá recorrer, **no prazo de dois dias úteis**, a contar da divulgação do resultado da análise, à Comissão Coordenadora do Processo Eleitoral, que terá **dois dias úteis** para julgar o referido recurso em caráter terminativo"

"Art. 17. Havendo impugnação, a Comissão Coordenadora do Processo Eleitoral convocará o candidato para se manifestar **no prazo de dois dias úteis**."

"Art. 20. A Comissão Coordenadora do Processo Eleitoral, mediante comprovação de descumprimento de qualquer norma estabelecida neste Decreto, deverá impugnar candidatura por maioria simples de votos dessa Comissão.

§ 2º. Caberá recurso da decisão de impugnação por parte do candidato impugnado à Comissão de Coordenação do Processo Eleitoral, **no prazo de vinte e quatro horas**, a partir da **comunicação oficial**, cabendo apelação à Comissão

Regional de Coordenação de Processo Eleitoral, em idêntico prazo."

O cronograma elaborado pela Comissão Eleitoral Local do Conselho Escolar do CENSFAT, ao convocar os segmentos da comunidade escolar para a eleição do Conselho Escolar, **não previu tempo suficiente para garantir o direito de manifestação e recurso aos candidatos que porventura viessem a ser indeferidos ou impugnados**, uma vez que previu as inscrições para os dias 21 e 22 de maio e logo nos dias seguintes, 23 e 24 de maio, o prazo para apresentação das propostas dos candidatos (campanha), marcando as eleições, resultados e posse para o dia 25 de maio.

Conforme apuração desta Promotoria de Justiça, **houve efetivo prejuízo para a lisura do processo eleitoral, em virtude de professores que se inscreveram para o certame não terem podido se manifestar acerca do indeferimento de suas inscrições ou impugnação de suas candidaturas**. A esse respeito, frise-se trecho das declarações do Professor MARCO AURÉLIO BERNARDES, representante do segmento dos professores na Comissão Coordenadora do Processo Eleitoral do CENSFAT, que afirmou "*que, oficialmente, não foi aberto prazo para os impugnados se manifestarem, apenas foi lhes entregue cópia da impugnação e cópia da instrução da Secretaria de Educação*" (doc.).

O procedimento adotado pela Comissão Coordenadora do Processo Eleitoral do CENSFAT não deixou claro sequer se a não aceitação de alguns professores que se inscreveram para as eleições ocorreu por indeferimento de registro ou impugnação de terceiros, não tendo sido observadas as determinações contidas no Decreto n.º 21.146, especialmente nos artigos 13 e 14, *in verbis*:

"Art. 13. O pedido de inscrição de candidatura será feito junto à respectiva Comissão Coordenadora do Processo Eleitoral até trinta dias antes do pleito, contendo os documentos: (...)"

"Art. 14. A Comissão Coordenadora do Processo Eleitoral emitirá parecer conclusivo a respeito da inscrição da candidatura em até três dias úteis após o prazo estipulado no art. 13 deste Decreto, para o registro dos candidatos, divulgando as listas com o nome dos deferidos por segmento.";

O cronograma estipulado e efetivamente cumprido comprometeu a manifestação de vontade dos eleitores, uma vez que o indeferimento/impugnação das inscrições de professores ocorreu sem que houvesse tempo hábil para que os eleitores fossem devidamente esclarecidos sobre quais candidatos podiam ser votados, ensejando o voto nos candidatos que tiveram suas inscrições indeferidas ou impugnadas.

Por esses motivos, que a eleição para a formação do Conselho Escolar do Centro de Ensino Nossa Senhora de Fátima – CENSFAT, ocorrida em 25 de maio de 2002, está eivada de vícios que acarretam sua nulidade.

Ora, há que se destacar o não acatamento da Recomendação n. 003/2002 – PROEDUC que, ao contrário do que sustenta a Secretaria de Estado de Educação no ofício juntado como documento n. 08, não questiona a impugnação em si, mas a falta de prazo para o recurso cabível diante da impugnação. Aliás, tal fato é confirmado no próprio Ofício da Secretaria de Educação n. 878/2002-GAB-SE, cujo seguinte trecho merece ser alvo de transcrição:

"Os mesmos não tiveram interesse em recorrer, já que não o fizeram no prazo a eles disponibilizado, pois receberam cópia da impugnação no dia 25, acompanhada de

instrução desta Secretaria, conforme afirmado pelo professor Marco Aurélio Bernardes a essa Promotoria."

Ora, se eles receberam a notícia da impugnação no dia 25 e a eleição foi realizada no dia 25, como poderia ter sido observado o prazo para o recurso legalmente fixado em 02 (dois) dias úteis?

Por último, nunca é demais registrar que se trata de princípio institucional o fato de que a **Administração tem o dever de reconhecer e proclamar a nulidade dos atos administrativos eivados de vício**, consoante o disposto no artigo 53, da Lei n.º 9.784/99. A esse respeito, registre-se o seguinte aresto do Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

"LEVANTAMENTO DE DEPÓSITOS DO FGTS - SERVIDOR CONTRATADO COMO LT-DAS- ILEGALIDADE PROCLAMADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - ART. 79 DA LEI 6.750/79 - A Administração deve decretar a nulidade de seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais (súmula 473, STF) - Efeitos não consumados são interceptados - Dúvida sobre a efetivação dos depósitos na CEF- Ausência de direito líquido e certo - segurança denegada." (MANDADO DE SEGURANÇA MSG289692 DF, Conselho Especial, Relator : CAMPOS AMARAL, DJU: 10/12/1992, p. 41.921)

Outro não é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, Corte à qual foi atribuída a função de uniformizar o entendimento sobre o direito federal brasileiro:

"CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - POLICIAIS RODOVIÁRIOS FEDERAIS - DEMISSÃO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA -

EXISTÊNCIA DE PORTARIA ANTERIOR APLICANDO ADVERTÊNCIA E SUSPENSÃO - INVALIDAÇÃO DESTA POR ATO POSTERIOR - SÚMULA 19/STF - BIS IN IDEM - INOCORRÊNCIA - ORDEM DENEGADA.

1 - Tendo a Administração Pública verificado a existência de vício na elaboração do ato, deve invalidá-lo, em observância aos princípios da moralidade, legalidade e impessoalidade dos atos administrativos. Isto porque a mesma tem o poder-dever de revê-los posto que, se o agente que subscreveu buscou uma finalidade alheia ao interesse público, diversa da prescrita em lei, usando de seus poderes em benefício próprio ou de terceiros, tais atos são inválidos, uma vez que eivados de vícios de nulidade desde o nascedouro, não acarretando qualquer direito a seus beneficiários.

2 - Assim, anulada a Portaria que apenou os impetrantes com advertência e suspensão, inaplicável se torna o enunciado sumular 19, do Colendo Supremo Tribunal Federal, porquanto inexistente bis in idem na aplicação da pena capital de demissão. Inexistência de violação ao ato jurídico perfeito. Outrossim, configurado o crime de improbidade administrativa e observada a dosimetria na punição, afasta-se qualquer pecha de ilegalidade no novo ato.

3 - Segurança denegada.

4 - Custas ex lege. Sem honorários advocatícios, a teor das Súmulas 512/STF e 105/STJ." (MS 7743 / DF ; DJ DATA:26/08/2002, p. 00159, Relator Min. JORGE SCARTEZZINI, 3ª Seção)

IV - DO PEDIDO

Pelo exposto, o Ministério Público requer a Vossa Excelência:

- a) a citação dos réus, para, querendo, contestar o presente feito, sob pena de revelia;
- b) a procedência do pedido, com a declaração da nulidade do processo para a eleição dos membros do Conselho Escolar do CENSFAT;
- c) isenção de custas processuais, nos termos do art. 27 do Código de Processo Civil;

d) a produção de provas documentais, periciais, testemunhais e oitiva do Presidente da Comissão Coordenadora do Processo Eleitoral do Centro de Ensino Fundamental Nossa Senhora de Fátima – CENSFAT.

Dá-se à causa o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

Brasília, DF, 29 de outubro de 2002.

LUCIANA CUNHA RODRIGUES

Promotora de Justiça Adjunta

PROEDUC – MPDFT

ANEXO XVIII

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote B, Bloco P (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DR. JUIZ DA VARA DA INFÂNCIA E DA
JUVENTUDE DO DISTRITO FEDERAL

2009.01.3.007303-7

PJ n. 155711/09-62

REQ. n. 155696/09-71

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E
TERRITÓRIOS, doravante denominado IMPETRANTE, por meio de sua Promotoria de
Justiça de Defesa da Educação (PROEDUC), com fulcro na Constituição Federal, na lei
complementar n. 75/93 e nos demais diplomas pertinentes, vem à presença de Vossa
Excelência, pautado pelo disposto no art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal e na lei
federal n. 12.016/09, impetrar

MANDADO DE SEGURANÇA
(com pedido liminar)

contra ato do Diretor do Centro de Ensino Fundamental 01 do Riacho Fundo II, doravante
denominado IMPETRADO, senhor JOSÉ MURILLO FIGUEIREDO, com endereço
profissional na QN 07, AE 01, Riacho Fundo II-DF, CEP 71.880-040, telefones (61)
3901.8041 e 3901.8042, pelos motivos de fato e de direito que a seguir expõe.

RECEBIDO DIA 23/01/2009 ÀS 17:34

JS

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote B, Bloco P (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

1. DOS FATOS

1.1. Da expulsão/transferência compulsória

Em 14 de setembro de 2009, o IMPETRANTE recebeu notícia de que o adolescente KELSON DOS SANTOS RIBEIRO, nascido em 24/06/1994 (15 anos de idade), foi expulso, sem anuência de sua família e sem possibilidade de contraditório ou defesa, do Centro de Ensino Fundamental 01 do Riacho Fundo II (Documento 1). Tal escola integra a rede pública de ensino do Distrito Federal: trata-se de unidade pública de ensino diretamente subordinada à Diretoria Regional de Ensino do Núcleo Bandeirante, órgão da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE-DF).

Ao consultar o Sistema de Gestão Escolar (SGE), programa informatizado da SEE-DF ao qual a PROEDUC tem acesso, o IMPETRANTE confirmou que o estudante KELSON havia de fato sido expulso da escola ora comentada (ou "transferido" sem matrícula em outro estabelecimento), enquanto cursava a sexta série do Ensino Fundamental, etapa obrigatória de escolarização (Documento 2). Mais grave do que isso, verificou-se que, aparentemente, KELSON recebeu tão-somente sua documentação de transferência, sem ter sido matriculado em outro estabelecimento de ensino. Esta situação é evidenciada pelo fato de que, quando determinado aluno é transferido e matriculado numa segunda unidade de ensino da rede pública local, passam a constar no SGE dois registros (um da escola anterior, outro da nova), situação que não ocorre no caso do discente. Por outro lado, o histórico de movimentações do aluno não indica a matrícula num segundo estabelecimento (Documento 3).

Frise-se igualmente que KELSON arrisca perder oportunidade de estágio profissionalizante na CAESB, segundo relato da família, visto que a escolarização contínua é requisito para manter-se nesta atividade (Documento 1, novamente).

28

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote B, Bloco P (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

1.2. Da atuação prévia da PROEDUC/MPDFT

Visando sanar o problema com celeridade, considerando que o aluno não se encontra matriculado e frequente em outra escola da rede pública, o **IMPETRANTE** tentou estabelecer contato telefônico tanto com a instituição de ensino quanto com a Diretoria Regional de Ensino do Núcleo Bandeirante, instância administrativa recursal. Na oportunidade, o **IMPETRADO** confirmou a expulsão, aduzindo que teria se operado em virtude de mau comportamento escolar; curiosamente, a escola afirma que teria obtido contato com a família, mas que não teria conseguido, diferentemente do que foi alegado pelo genitor (Documentos 4 e 5). Já a DRE adotou postura que não se confirmou na prática: corroborou que era favorável à manutenção do aluno no CEF 01 do Riacho Fundo II (Documentos 6 e 7), entretanto não buscou reintegrar o estudante à escola, tendo em vista que o **IMPETRANTE** firmou contato telefônico com o genitor do adolescente, às 14h do dia 22/09/2009, e verificou que nenhum contato entre a SEE-DF e a família foi intentado pelo Poder Público.

Ressalta-se que, diante da greve dos Correios, o **IMPETRANTE** remeteu os Ofícios n. 772/09 e n. 771/09 às autoridades mencionadas no parágrafo anterior não só por via postal; mas também por fax (Documento 8). Embora somente a DRE do Núcleo Bandeirante alegue ter recebido a correspondência – a escola sob responsabilidade do **IMPETRADO** aduz que o aparelho de fax não funcionava –, a DRE é órgão hierarquicamente superior à escola, responsável inclusive pelo controle de vagas e matrículas em toda a rede pública local. Assim, tal autoridade poderia igualmente ter sanado a questão de modo ágil, determinando à escola que fizesse o discente retornar ao CEF 01 do Riacho Fundo II, mas não agiu deste modo: embora seja em tese favorável ao retorno do adolescente, como se depreende de sua correspondência, não o promoveu com a celeridade que a situação exige, em termos práticos.

JS

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote B, Bloco P (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

Por outro lado, destaque-se que o IMPETRANTE já cuida há anos da questão das transferências e expulsões compulsórias, no seio da rede de ensino do Distrito Federal, por se tratar de prática infelizmente corriqueira de diversos gestores educacionais. O IMPETRANTE remeteu à SEE-DF e a escolas particulares locais sucessivas recomendações, que salientavam a necessidade de respeitar um procedimento dialógico, nas hipóteses de alteração brusca na rotina do estudante (como na transferência escolar), tomando-se por base a vontade da família do discente; frisou-se inclusive que há jurisprudência do TJDF neste sentido (Documentos 9 e 10). A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE-DF) não respeita rotineiramente trâmites necessários à mudança de estabelecimento de ensino, mudança esta não raro motivada por questões comportamentais. Diferentemente do aduzido pela escola, sabe-se que não foi assegurada ao estudante e a sua família qualquer possibilidade de defesa ou contra-argumentação, tampouco avaliada a vontade familiar, antes do ato de expulsão.

Nos casos de transferência ou expulsão compulsórias, é comum que a direção dos estabelecimentos de ensino colha assinatura dos pais ou responsáveis legais pelo estudante, a pretexto de certificar uma suposta “anuência” familiar ao ato. Por outro lado, é também frequente que a escola expulsante ofereça vaga ou matrícula em outro estabelecimento da rede pública, com o discurso de conservar o direito educacional do estudante. Todavia, tal “preservação” dá-se em termos estritamente formais, pois o educando sofrerá não somente com o rompimento dos trabalhos pedagógicos desenvolvidos até então, na escola anterior, mas também com a interrupção das avaliações (não raro no meio do bimestre letivo, como no presente caso), deixando as notas/menções bimestrais incompletas.

Ademais, a expulsão ou a transferência, mesmo se não for compulsória, implica um novo processo de adaptação psicológica ao segundo ambiente escolar, nem sempre fácil para o discente e que pode prejudicar enormemente seu rendimento acadêmico; a depender do modo como for conduzida, a alteração de unidade de ensino

28

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote B, Bloco P (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

pode até mesmo provocar evasão escolar definitiva. É por esta razão que a transferência de escola só deve ou em casos excepcionais e motivados (não se incluem aqui, decerto, razões comportamentais), ou exclusivamente por iniciativa familiar e do aluno.

Em apertada síntese, tais são os fatos.

2. DO DIREITO

2.1. Da tempestividade e da legitimidade ativa do MPDFT

Segundo o art. 23 da lei federal n. 12.016/09 (nova lei do MS), o direito de requerer mandado de segurança extingue-se á decorridos 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado. Depreende-se do Sistema de Gestão Escolar que a transferência ocorreu em 8 de setembro de 2009. Logo, o presente *mandamus* é perfeitamente tempestivo.

No que concerne à possibilidade de o MPDFT tutelar direito indisponível da criança e do adolescente, no papel de substituto processual, a legislação prevê amplo rol de dispositivos que permitem esta providência. Citemos, como marcos relevantes, os arts. 81 e 82, CPC, que atribuem ao Ministério Público a atuação nas causas em que há interesses de incapazes; art. 201, inciso IX do Estatuto da Criança e do Adolescente (lei federal n. 8.069/90), que também confere ao MP a possibilidade impetrar mandado de segurança, de injunção e *habeas corpus*, em qualquer juízo, instância ou tribunal, na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis afetos à criança e ao adolescente; e o art. 5º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei federal n. 9.394/96), que assegura que o acesso ao Ensino Fundamental é direito público subjetivo, podendo o Ministério Público acionar o Poder Público para exigi-lo.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote B, Bloco P (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

2.2. Das disposições constitucionais e legais sobre o direito à educação e da ilegalidade do ato do IMPETRADO

A Constituição Federal dispõe:

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:

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

(...)

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.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

(...)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

(...)

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

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

(...)

§ 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)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional dispõe mais detalhadamente sobre o ensino brasileiro, prevendo a obrigatoriedade da recuperação paralela do aluno com baixo rendimento, não importando, para fins de atuação da escola, a causa deste último:

28

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote B, Bloco P (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

(...)

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

(...)

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

(...)

Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.

(...)

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

(...)

V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;

VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

(...)

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

(...)

V - a verificação do rendimento escolar observará os seguintes critérios:

(...)

e) obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar, a serem disciplinados pelas instituições de ensino em seus regimentos;

(...)

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão (...)

Além disto, o Estatuto da Criança e do Adolescente estende as prerrogativas e a possibilidade de participação dos menores de 18 (dezoito) anos e de suas famílias, no curso do processo ensino-aprendizagem:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

(...)

II - direito de ser respeitado por seus educadores;

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

28

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote B, Bloco P (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

(...)

V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Considerados todos os dispositivos normativos elencados, percebe-se que o IMPETRADO desrespeitou o procedimento de defesa administrativa do estudante, situação típica nos casos de expulsão/transferência compulsória. Não houve possibilidade de contraditório real pelo aluno e por sua família: a instituição de ensino só consegue apresentar cópias de atas em que ela própria registra os fatos. É difícil crer que tal registro seja imparcial, eis que as direções escolares, nestes casos, já têm como intenção prévia desvincular-se dos estudantes sem muita preocupação com seu bem-estar. Alega-se não raro uma inadaptação ao regime escolar, mas o fato é que, no mais das vezes, a própria escola não individualiza o ensino, não oferece procedimento de recuperação paralela (com aulas no contra-turno), tampouco atende às disposições legais educacionais, acima comentadas. Consequentemente, incorre-se em ilegalidade não só por desrespeito à defesa do discente, mas também por desrespeito a seu direito educacional, frontalmente lesado.

2.3. Do cabimento do writ

Dessarte, fica evidente o cabimento do mandado de segurança, instrumento processual resguardado pela ordem constitucional no seu art. 5º, LXIX, e infraconstitucional, no art. 1º, da lei federal n. 12.016/09.

Cuida-se de direito líquido e certo que deve ser protegido no presente caso, pois "resulta de fato certo, ou seja, (...) capaz de ser comprovado, de plano, por documentação inequívoca". O IMPETRANTE busca resguardar o adolescente KELSON DOS SANTOS RIBEIRO de lesão gravíssima a seu direito indisponível ao Ensino

¹ MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 24. ed. p. 155.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote B, Bloco P (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 – Fax: 3348-9030

Fundamental público e gratuito. Seus responsáveis legais, visando protegê-lo da ofensa jurídica cometida pelo **IMPETRADO**, têm consciência da relevância deste direito. Caso não buscassem protegê-lo, poderiam até mesmo, contrariamente, ser responsabilizados pelos crimes de abandono intelectual, tipificados nos arts. 246 e 247 do Código Penal, visto que o Ensino Fundamental é etapa obrigatória da Educação Básica, no que concerne à criança e ao adolescente.

Logo, tendo em vista que a via dialógica entre o Distrito Federal e o MPDFT não restou frutífera, e que situações como esta frequentemente infelizmente não atingem o resultado desejado pela via extrajudicial, o **IMPETRANTE** não tem outra alternativa senão socorrer-se do presente *mandamus*, consoante lhe permite a legislação sobredita.

3. DA LIMINAR

Não resta dúvida de que se encontram presentes os requisitos para a concessão da liminar. O *fumus boni juris* está claro: o direito educacional indisponível do discente tem sido lesado na atualidade, pois o adolescente não teve a oportunidade de continuar os trabalhos pedagógicos no CEF 01 do Riacho Fundo II e se encontra fora da escola. O *periculum in mora* está configurado no risco de prejuízos graves, decorrentes da perda de avaliações escolares e dos dias letivos de aprendizado, situação que pode vir a acarretar a reprovação de ano e, em caso mais extremo, até mesmo evasão escolar definitiva por desinteresse.

24

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO - PROEDUC
SEPN 711/911, Lote B, Bloco P (Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da
Juventude), Sala 119, CEP 70.790-115
Telefones: 3348-9009 e 3348-9029 - Fax: 3348-9030

4. DO PEDIDO

Diante do exposto, o **IMPETRANTE** requer que:

1. seja concedida liminarmente a segurança requerida, de acordo com o art. 7º, inciso III da lei federal n. 12.016/09, com efeitos até o julgamento final, a fim de matricular novamente o aluno KELSON DOS SANTOS RIBEIRO no Centro de Ensino Fundamental 01 do Riacho Fundo II, e a fim de garantir que a mesma escola lhe dispense atendimento individualizado de recuperação escolar paralela, certificando tal fato por intermédio da juntada de plano emergencial de recuperação em cada disciplina, a ser executado até o final do presente ano letivo de 2009, com posterior comprovação escrita de que foram aplicadas avaliações complementares, referentes àquelas que o discente perdeu durante o período de expulsão, e de que foram fornecidas aulas de reforço ao aluno;
2. seja a autoridade citada/notificada para, caso deseje, prestar as informações que julgar necessárias;
3. seja o presente mandado de segurança recebido e regularmente processado, concedendo-se em caráter definitivo a segurança pleiteada, consistente em garantir a manutenção da matrícula do adolescente KELSON DOS SANTOS RIBEIRO no CEF 01 do Riacho Fundo II, levando-se em consideração sua vontade e a de sua família;
4. seja o **IMPETRADO** condenado ao pagamento de custas, nos termos processuais.

Dá-se à causa o valor de R\$ 100,00 (cem reais), para fins meramente fiscais.

Brasília, 23 de setembro de 2009.

JAQUELINE FERREIRA GONTIJO
Promotora de Justiça Adjunta

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
1ª Promotoria de Justiça de Defesa da Educação

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DA VARA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE
DO DISTRITO FEDERAL

Proc. n. 2007.01.3.005659-4

TRF1 - DJ CARLOS ALBERTO DE MOURA / 2008 - 15438

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, através da Promotoria de Justiça de Educação – Proeduc, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, se manifestar sobre o relatório de fls. 20/28 da Seção de Estudos Técnicos da Vara da Infância e da Juventude.

DOS FATOS

Trata-se de Pasta Especial aberta em razão de representação do Conselho Tutelar de Brasília e do Ministério Público do DF, que informam que as crianças **LUAN NEVES TEIXEIRA DE BRITO**, nascido em 16/11/1998 e **HIAN NEVES TEIXEIRA DE BRITO**, nascido em 30/10/2000, não estão matriculadas em escolas do sistema de ensino do Distrito Federal, por decisão de seu genitor, que atribui à sua crença religiosa o entendimento que “não há escola capaz de receber os (seus)

filhos”, em palavras do mesmo, ouvido pela Assessoria da Promotoria de Educação (fls. 19).

DO RELATÓRIO TÉCNICO N. 834/2007 DA SEÇÃO DE ESTUDOS TÉCNICOS

O estudo realizado pela CEIP constatou que as crianças realmente não estão matriculadas em qualquer escola da rede pública ou particular, embora possuam idade para estar no ensino fundamental obrigatório (9 e 7 anos). Constatou, também, que não há violação de outros direitos das crianças, já que não foram detectados indicadores de risco de negligência físico-ambiental na visita domiciliar, bem como que as crianças têm acesso a alguns canais de TV pagos, a jogos de computador e à internet, além de possuir livros publicados pela Igreja Adventista. Possuem também rotina adequada às suas idades, se referem a contatos com crianças de suas idades e não apresentam indício de situação de risco ou de sofrimento emocional clinicamente significativo.

O Relatório conclui que **“a não ser pelo fato das crianças não estarem vinculadas ao ensino regular sancionado pelo Estado, não há outros indicadores de negligência ou violência presentes”** (fl. 26, negrito no original).

Entretanto, após esta conclusão, o signatário do relatório acrescenta que acredita que “medidas impositivas de obrigar o casal em questão a matrícula escolar condicionadas a sanções cíveis ou criminais poderão gerar efeitos negativos, em especial às crianças em questão visto que estas se mantêm fortemente apegadas à crença de que a escola laica *“não ensina as coisas de Deus”* (SIC)” (fl. 26, itálico no original).

Assim, recomenda que o “processo de inclusão no sistema de educação formal seja feito conforme os métodos de mediação e seja monitorado por

X

profissionais de saúde mental e de educação”, já que “existem temas no conteúdo da escola regula que se chocam com as crenças partilhadas pelo agrupamento em questão, uma das quais foi citada no corpo do presente relatório quanto ao ensino de ciências: a teoria *darwinista* versus a teoria *criacionista*” (fls. 26/27, *itálico no original*).

Ademais, o profissional que realizou o estudo entende que a “educação/formação prestada pela família parece encontrar-se amparada” no artigo 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96) que dispõe que o processo formativo se desenvolve também na família e afirma que “uma saída possível ao caso seja a aplicação do Art. 101-III do Estatuto da Criança em recomendação para matrícula na modalidade de ensino à distância” (fl. 27), indicando, adiante, a possibilidade de “exercício domiciliar”.

DA INADEQUAÇÃO DAS CONCLUSÕES E SUGESTÕES DO RELATÓRIO TÉCNICO

Conforme despachos de fls. 11 e 12, os autos foram encaminhados ao SET para realização de estudo social/psicossocial e para averiguar se há necessidade de aplicação de medidas protetivas. Entretanto, o profissional que firma o laudo além do estudo solicitado teceu observações e sugestões que extrapolam suas funções, previstas no art. 151 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

“Compete à equipe interprofissional dentre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, fornecer subsídios por escrito, mediante laudos, ou verbalmente, na audiência, e bem assim desenvolver trabalhos de aconselhamento, orientação, encaminhamento, prevenção e outros, tudo sob a imediata subordinação à autoridade judiciária, assegurada a livre manifestação do ponto de vista técnico”.

O Relatório Técnico demonstra um estudo bem realizado, no qual restou caracterizado que não há outros indicadores de negligência ou violência, além do

fato das crianças não frequentarem em escola de ensino fundamental. Entretanto, após esta conclusão, o subscritor do relatório passou a interpretar a legislação brasileira, bem como realizou consulta à Diretoria de Ensino do Guará, exacerbando suas funções e as atribuições da Seção de Estudos Técnicos da Vara da Infância e Juventude.

As conclusões a que chegou o Psicólogo ultrapassam o limite da “manifestação do ponto de vista técnico” ao adentrar em questões legais, e não podem ser consideradas por este MM. Juízo, não apenas em face da extrapolação das atribuições do setor técnico, como também e principalmente porque são contrárias aos interesses das crianças e violam seu direito à educação, além de propor medida protetiva não contemplada no Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme a seguir demonstrado.

DA VIOLAÇÃO AO DIREITO À EDUCAÇÃO DAS CRIANÇAS LUAN E HIAN NEVES TEIXEIRA DE BRITO

Ao concluir que a Constituição Federal permite que as crianças sejam escolarizadas pela família, o Relatório Técnico confunde as duas modalidades de educação descritas pela doutrina: a educação não intencional e a educação intencional. A educação não intencional (ou informal) se refere às influências do meio humano, social e ecológico sobre o homem. Exemplos deste tipo de educação são os costumes, a religião, as leis, o tipo de governo, as práticas da família, etc. Estes fatores, que atuam sobre a formação das pessoas, não sempre planejados, podem também estar presentes nos atos educativos intencionais.

A prática educativa intencional se divide em educação não formal e educação formal. A primeira se refere às atividades intencionais nas que as relações pedagógicas têm pouca sistematização e estruturação, como os meios de comunicação de massa, cinemas e museus. A segunda se caracteriza por ser institucional, sistematizada e organizada, com objetivos explícitos, conteúdos, métodos de ensino e

A

didática. Apesar da escola ser o local por excelência da educação formal, esta ocorre também extra-escola, como na educação sindical e profissional.

Todas estas formas de educação envolvem alguma forma de aprendizagem. Entretanto, apenas na educação intencional formal e principalmente na educação escolar está presente a relação ensino-aprendizagem, de forma institucional, sistematizada e organizada, com objetivos explícitos, conteúdos, métodos de ensino e didática. O objetivo da ação educativa é que haja aprendizagem, mas não é esta a única função da educação escolar, que abrange também a socialização, principalmente, quando se trata de educação de crianças e adolescentes.

O direito à educação escolar tanto é um direito em si mesmo, como também requisito para alcançar outros direitos fundamentais (não nos esqueçamos que, embora possam votar, os analfabetos são inelegíveis). A revolução tecnológica transformou a nossa sociedade, agora chamada de sociedade de conhecimento, na qual o saber possui especial protagonismo. Mas, o saber, ou o aprender, não pode ser considerado como simples transmissão de informações, de conhecimentos.

O chamado “Relatório Delors”, realizado por uma comissão de especialistas de todo o mundo apontou que uma educação de qualidade é aquela que garante ao estudante quatro aprenderes: aprender a ser, aprender a fazer, aprender a conhecer, e aprender a viver juntos¹:

- Aprender a ser para conhecer a si mesmo, valorizar-se e construir a própria identidade para atuar com crescente capacidade de autonomia, de juízo e de responsabilidade pessoal nas diferentes situações da vida;
- Aprender a fazer, para desenvolver competências que capacitem as pessoas para enfrentar diferentes situações, trabalhar em equipe e desenvolver-se em diversos contextos sociais e de trabalho;

¹ Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI. (2003) São Paulo: Cortez; Brasília: MEC; UNESCO, 8ª edição, p.89/102.

A

- Aprender a conhecer para adquirir uma cultura geral e conhecimentos específicos que estimulem a curiosidade para continuar aprendendo e desenvolver-se na sociedade do conhecimento;
- Aprender a viver juntos desenvolvendo a compreensão e valorização do outro, a percepção das formas de interdependência, respeitando os valores do pluralismo, a compreensão mútua e a paz.

O direito à educação é reconhecido como direito humano em textos internacionais, tanto em tratados internacionais aos quais o Brasil está vinculado, como o PIDESC, das nações Unidas, de 1966 (art. 13) e o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecido como Protocolo de São Salvador (1988, art. 13), como em documentos que, apesar de serem tratados e convenções, possuem inegável força política, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 26). A internacionalização dos direitos humanos ocorrida após a segunda guerra se deu pelo reconhecimento de que os atentados contra os direitos da pessoa é uma questão não apenas de âmbito interno dos Estados, mas sim um problema de relevância internacional.

O art. 6º da Constituição Federal reconhece o direito social à educação, inserido no Capítulo II do Título II (dos direitos e garantias fundamentais). Adiante, em seu artigo 205, a CF/88 proclama que “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”. Aqui temos o titular do direito, os responsáveis pelo mesmo (Estado, família e sociedade) e o objetivos da educação, do aprendizado.

A Constituição Federal é também explícita ao consagrar a obrigatoriedade do ensino fundamental (art. 208, I), cabendo ao poder público “recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos

pais ou responsáveis, pela frequência à escola” (art. 208, § 3º). Se trata obviamente da educação escolar, direito e obrigação quando se trata de ensino fundamental:

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) após proclamar que a criança e o adolescente têm direito à educação (art. 53), dispõe que “os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino” (art. 55), excluindo, assim, a possibilidade dos próprios pais ou responsáveis educarem seus filhos exclusivamente em casa (*homeschooling*).

Neste sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/1996), com a redação dada pela Lei n. 11.114/2005, dispõe que “é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental”.

A questão foi analisada Superior Tribunal de Justiça, que entendeu que a Constituição Federal e a legislação brasileira não admitem que crianças e adolescentes sejam educados exclusivamente em casa, sem matrícula em escola do sistema de ensino:

“MANDADO DE SEGURANÇA. ENSINO FUNDAMENTAL. CURRÍCULO MINISTRADO PELOS PAIS INDEPENDENTE DA FREQUÊNCIA À ESCOLA. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. ILEGALIDADE E/OU ABUSIVIDADE DO ATO IMPUGNADO. INOCORRÊNCIA. LEI 1.533/51, ART. 1º, CF, ARTS. 205 E 208, § 3º; LEI 9.394/60, ART. 24, VI E LEI 8.096/90, ARTS. 5º, 53 E 129.

1. Direito líquido e certo é o expresso em lei, que se manifesta inconcusso e insuscetível de dúvidas.
2. Inexiste previsão constitucional e legal, como reconhecido pelos impetrantes, que autorizem os pais ministrarem aos filhos as disciplinas do ensino fundamental, no recesso do lar, sem controle do poder público mormente quanto à frequência no estabelecimento de ensino e ao total de horas letivas indispensáveis à aprovação do aluno.
3. Segurança denegada à minguada existência de direito líquido e certo. (STJ, MS 7407/DF, Primeira Seção, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, publicado no DJ em 21.03.2005, p. 203, grifo nosso).

A

Resta claro, portanto, que a recusa dos genitores das crianças Luan e Hian Beves Teixeira de Brito, de matricular seus filhos de sete e nove anos de idade em escola de ensino fundamental, pública ou privada, viola o direito à educação das crianças.

DA IMPOSSIBILIDADE DA APLICAÇÃO DAS MEDIDAS SUGERIDAS NO RELATÓRIO TÉCNICO

O Relatório Técnico entendeu que as crianças poderiam ser atendidas educacionalmente por meio de ensino à distância ou classes domiciliares, modalidades de ensino que não se aplicam à hipótese dos autos.

Em que pese a tentativa de interpretação da Lei de Diretrizes e Bases realizada à fl. 27, é certo que questões religiosas ou ideológicas não se caracterizam como “situação emergencial” a ensejar a educação à distância como exceção ao ensino fundamental regular (art. 32, § 4, da LDB).

A regra para o ensino fundamental é principalmente para a educação de crianças e adolescentes é o ensino presencial, já que aqueles não podem prescindir de interação e contato físico, necessários para seu desenvolvimento e socialização. Neste sentido, o Decreto n. 5.622/2005, que regulamenta a LDB esclarece quais são as situações emergenciais que autorizam a educação à distância para a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio):

“Art. 30. As instituições credenciadas para a oferta de educação a distância poderão solicitar autorização, junto aos órgãos normativos dos respectivos sistemas de ensino, para oferecer os ensinos fundamental e médio a distância, conforme § 4º do art. 32 da Lei nº 9.394, de 1996, exclusivamente para:

- I - a complementação de aprendizagem; ou
- II - em situações emergenciais.

Parágrafo único. A oferta de educação básica nos termos do caput contemplará a situação de cidadãos que:

- I - estejam impedidos, por motivo de saúde, de acompanhar ensino presencial;
- II - sejam portadores de necessidades especiais e requeiram serviços especializados de atendimento;
- III - se encontram no exterior, por qualquer motivo;
- IV - vivam em localidades que não contem com rede regular de atendimento escolar presencial;
- V - compulsoriamente sejam transferidos para regiões de difícil acesso, incluindo missões localizadas em regiões de fronteira; ou
- VI - estejam em situação de cárcere.” (grifo nosso).

Não existe portanto a possibilidade jurídica de ensino à distância para crianças do ensino fundamental por questões ideológicas ou religiosas, ou por resistência da família. Também não se trata de “exercício domiciliar”, utilizado em casos de gravidez ou enfermidades que impeçam a presença na escola, conforme Decreto Lei n. 1.044/69, ainda em vigor.

Ademais, o Estatuto da Criança e do Adolescente não admite outra hipótese de medida protetiva relacionada à escola além da “matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental” (art. 101, III).

DOS DIREITOS E DEVERES DOS PAIS EM RELAÇÃO À EDUCAÇÃO DE SEUS FILHOS

O dever do Estado e da família e a colaboração da sociedade em relação à educação, apesar de agrupados no 205 da CF/88, implicam situações diversas em relação ao direito à educação. O dever da família em relação à educação evoluiu historicamente com uma progressiva redução dos direitos da família e a correlata extensão dos poderes do Estado, o que, entretanto, não significou a anulação de um pelo outro, mas sim a adequação dos métodos educativos, tanto na escola como na família².

² MALISKA, M. A. (2005) O direito à educação e a constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, p. 158.

Pela legislação brasileira, os pais assumem um papel duplo em relação à educação de seus filhos, como sujeitos de obrigações e como sujeitos de direitos (em seu próprio nome e como representantes de seus filhos). Assim, em relação ao ensino fundamental, tanto podem exigir do Estado que garanta vaga para seus filhos, como podem ser responsabilizados caso não matriculem crianças e adolescentes na escola, ou não acompanhem sua frequência e aproveitamento escolar (art. 55 do ECA).

A conduta do genitor das crianças Luan e Hian caracteriza crime de abandono intelectual (art. 246 do Código Penal), coloca as crianças em situação de risco (art. 101 do ECA), e pode gerar a adoção de medidas por este MM. Juízo da Vara da Infância e Juventude, cabendo em primeiro lugar, a determinação de matricular e acompanhar a frequência e o aproveitamento escolar de seus filhos (ART. 129, V, do ECA). Caso esta determinação não seja acolhida, poderá haver a perda do pátrio poder (art. 129, X) e a imposição de multa por infração administrativa (art. 249 do ECA).

É certo que cabe aos pais decidir o tipo de educação que os filhos receberão. Neste sentido, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (PIDESC) proclama o direito dos pais ou tutores a que seus filhos recebam a educação religiosa e moral que esteja de acordo com suas próprias convicções e de escolher escolas não mantidas pelo Estado, sempre que estas cumpram com os requisitos legais. Os direitos previstos no PIDESC possuem hierarquia de norma constitucional material no Brasil e devem ser obrigatoriamente respeitados. Entretanto, não se trata de um direito de prestação, ou seja, do direito de exigir o tipo de educação que será ministrado na escola, mas sim um direito de liberdade, de escolher entre o ensino público e privado, e, caso opte pelo segundo, de escolher em qual escola seu filho estudará.

Quando se trata de convicções religiosas, as escolas públicas são laicas (art. 19 da CF/88) e a matrícula nas aulas de religião não são obrigatórias (art. 210, § 1º, da CF/88). Já as escolas confessionais ministram o ensino de acordo com suas convicções religiosas. Assim, possuem os Srs. Adriano Teixeira de Brito e Vera Cristina de Assis Neves Brito, o direito de escolher uma escola particular credenciada que atenda às suas convicções.

A

DO PEDIDO

Pelo exposto, considerando que as crianças Luan e Hian Beves Teixeira de Brito não estão matriculados e frequentando escola de ensino fundamental obrigatório, por opção de seus genitores, o que configura situação de risco, com violação do direito fundamental à educação, além de crime de abandono intelectual previsto no art. 246 do Código Penal, o Ministério Público oficia pela aplicação de medida prevista no art. 101 do ECA aos Srs. Adriano Teixeira de Brito e Vera Cristina de Assis Neves Brito, consistente na efetiva matrícula e permanência das crianças Luan e Hian em escola da rede pública ou privada de ensino, devendo o desenvolvimento escolar das crianças ser acompanhado por este Juízo.

Caso os genitores insistam em manter os filhos fora da escola, o Ministério Público desde já oficia pela aplicação da multa prevista no art. 249 do ECA, bem como que seja realizado estudo técnico para comprovar se outros familiares das crianças possuem condições de deter a guarda dos mesmos, respeitando todos seus direitos fundamentais, inclusive o direito à educação.

Na oportunidade, o Ministério Público oficia também para que este MM. Juízo advirta à Seção de Estudos Técnicos da Vara da Infância e da Juventude sobre suas atribuições, bem como sobre a impossibilidade de que apresentem sugestões jurídicas contrárias aos interesses das crianças e à legislação brasileira.

Brasília, 30 de abril de 2008.

ANA LUISA RIVERA

Promotora de Justiça

ANEXO XIX

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO – PROEDUC
SEPN 711/911, Lote B, Térreo, Sala 117, Ed. da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude
CEP 70.790-115 - Brasília-DF - Fones 3348-9009 - FAX: 3348-9030

RECOMENDAÇÃO N. 05/2009–PROEDUC, de 26 de outubro de 2009.

Ementa: *Bullying* escolar. Medidas preventivas. Capacitação de Educadores da rede pública de ensino do Distrito Federal. Mediação de conflitos. Prevenção na rede particular de ensino. Providências.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, por meio da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação, no exercício de suas funções institucionais previstas na Constituição Federal (artigos 127 e 129, inciso II) e na Lei Complementar 75/93 (art. 5º, incisos I, II, alínea “d”, e inciso V, alínea “a”), e

CONSIDERANDO que o artigo 205 da Constituição Federal estabelece que 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;

CONSIDERANDO que o artigo 17 do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que o direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, das idéias e das crenças, dos espaços e dos objetos pessoais;

CONSIDERANDO a necessidade de desenvolver a cultura da paz e o respeito às diferenças individuais no ambiente escolar;

CONSIDERANDO os resultados da pesquisa “Revelando tramas, descobrindo segredos: violência e convivência nas escolas”- RITTLA, realizada no Distrito Federal;

CONSIDERANDO que o fenômeno *bullying* caracteriza-se como uma forma de violência que envolve crianças, jovens e educadores no ambiente escolar;

CONSIDERANDO a necessidade de aprofundamento das discussões sobre o *bullying*;

CONSIDERANDO que as escolas devem investir em prevenção e incentivar a discussão aberta do tema;

CONSIDERANDO a reincidência de notícias de *bullying* nas escolas da rede pública do Distrito Federal apresentadas à PROEDUC;

CONSIDERANDO que na pesquisa acima mencionada constam relatos de alunos e de professores sobre o fenômeno do cyberbullying e da ciberviolência que, segundo o estudo, são atos de violência perpetrados por meio do ciberespaço, no uso da internet, por exemplo;

CONSIDERANDO a importância de se incluir o *bullying* e a cultura da paz como temas de estudos e de pesquisas nos cursos de capacitação de profissionais de educação, enfatizando a necessidade de implementação de ações de discussão, de prevenção e de busca de solução do problema;

CONSIDERANDO a existência de estudos indicando que muitos alunos que são agredidos esperam a intervenção do professor nas situações de agressão em sala de aula;

CONSIDERANDO a Portaria n. 14, de 24 de julho de 2008, que nos termos de seu artigo 1º, normatiza e institui no âmbito da Secretaria de Estado de Educação a Política de Promoção da Cidadania e da Cultura de Paz;

CONSIDERANDO que o artigo 4º da referida portaria prevê, no âmbito local, a criação do Conselho Local de Promoção da Cidadania e da Cultura de Paz, tendo como função, dentre outras, a de promover a estruturação de ações em torno da mediação de conflitos (artigo 4º, parágrafo 2º, inciso IX);

RESOLVE

RECOMENDAR

Ao Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal que, no âmbito de suas atribuições, adote as providências cabíveis para que:

1. realize a capacitação permanente dos educadores da rede pública de ensino do Distrito Federal na Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação - EAPE com cursos específicos sobre o *bullying* escolar, habilitando-os para implementação de ações de discussão, de atenção, de identificação, de intervenção, de prevenção, de busca de soluções e combate do problema;
2. determine a abertura de procedimento de investigação interno para apuração de notícia de omissão ou estímulo da prática de *bullying* por servidor da SE;
3. incorpore às disciplinas, em que for possível, o tema *bullying* - inclusive nas aulas de informática, no caso, *cyberbullying* - como forma de preveni-lo;
4. incentive a prática de mediação de conflitos nas escolas, com a capacitação dos educadores, orientação à família e formação dos educandos a respeito do tema;
5. estimule a Direção das Escolas da Rede Particular de Ensino que criem programas de prevenção ao *bullying* escolar, nos termos propostos;
6. ofereça o necessário apoio às vítimas de *bullying*, bem como a ajuda para recuperação e responsabilização dos agressores e espectadores;
7. realize avaliações periódicas sobre os resultados atingidos acerca do combate ao *bullying*.

À Presidente do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Distrito Federal que, no âmbito de suas atribuições, adote as providências cabíveis para que estimule a Direção das Escolas da Rede Particular de Ensino que criem programas de prevenção ao *bullying* escolar.

As medidas adotadas ou iniciadas deverão ser informadas às Promotorias no prazo de 15 (quinze) dias úteis.

Brasília, 26 de outubro de 2009.

(original assinado)

JAQUELINE FERREIRA GONTIJO

Promotora de Justiça Adjunta

1ª PROEDUC

(original assinado)

MÁRCIA PEREIRA DA ROCHA

Promotora de Justiça

2ª PROEDUC