



Processo nº	2247-0200/20-1
Matéria:	REPRESENTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Órgão:	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL
Gestor:	FAISAL KARAM

Vistos em Gabinete.

Trata-se da Representação do Ministério Público de Contas nº 1/2020 – MPC, decorrente de documentação enviada por Parlamentar da Assembleia Legislativa deste Estado, noticiando possíveis inconformidades praticadas no âmbito da Secretaria da Educação do Estado do Rio Grande do Sul.

Em resumo, argumenta-se a omissão daquela Pasta em determinar a recuperação dos dias letivos decorrentes da paralisação das atividades dos profissionais de educação do Estado, afetando o cumprimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei Federal nº 9.394/1996). Ao fim, entre outros requerimentos, foi postulada a expedição de medida cautelar para que seja determinado ao Secretário da Educação que implemente, em até 48 horas, plano de recuperação das aulas perdidas (peça 2451096). Foram juntados documentos (peças 2451116 e 2451098).

Autuada, veio a Representação conclusa a este Gabinete, às 21h18min do dia 03-01-2020, em regime de plantão (Resolução nº 1067/2016), por determinação da Presidência desta Casa (peça 2451159).

É o relatório.

DECIDO

I – Como se sabe, o deferimento de qualquer medida cautelar pressupõe o atendimento a dois requisitos, isto é, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. O primeiro consiste na verossimilhança das alegações que embasam o pedido cautelar. O segundo, no perigo (prejuízo) da demora da prestação jurisdicional, caso o pedido seja concedido somente ao final do processo (e não de forma liminar, como postulado).

1) Os substratos carreados e a análise decorrente ensejam a manifestação que segue.

O ordenamento jurídico é pródigo em regras e princípios acerca do direito fundamental à educação. São disposições que partem da Lei Maior da



República¹ – muitas delas reproduzidas e ampliadas na Constituição do Estado² – e se desdobram no plano infraconstitucional em inúmeros diplomas.

De fato, a Constituição Brasileira, em seu artigo 6º, estabelece que são direitos sociais **a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Conforme lecionam Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero³, a inclusão expressa da educação no mencionado dispositivo tem o objetivo de reconhecê-la como direito fundamental básico e de caráter geral, bem como de a sujeitar ao regime jurídico reforçado previsto pelo Constituinte, especialmente nos artigos 5º, § 1º e 60, § 4º, inciso IV, da Carta.

E, para além da mencionada previsão, o direito em referência também foi objeto de minucioso detalhamento no artigo 205 da Constituição, segundo o qual “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 em seu artigo 208, a Constituição comete ao Estado o dever de garantir educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade. Mais: o artigo 214 dispõe que ao Poder Público cabe articular ações visando ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e, principalmente, à erradicação do analfabetismo, à universalidade do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino, à formação para o trabalho e à formação humanística, científica e tecnológica do país.

Ainda da Lei Fundamental, cabe reproduzir o inquestionável artigo 227:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado **assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010) (Grifei.)

Assim, partindo-se de uma concepção não meramente programática de tais normas, e consentânea com a doutrina e jurisprudência atuais, devem ser exigidas iniciativas materiais do Poder Público visando a concretizar o direito fundamental à educação.

¹ A partir do artigo 205, além dos emblemáticos artigos 6º e 227.

² Com nada menos de 25 artigos, a partir do 196.

³ *In: Curso de Direito Constitucional*. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 639.



Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou em favor da intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas quando estiverem em discussão valores consagrados na Lei Fundamental, como o são os da dignidade da pessoa humana, da saúde, da liberdade, da educação e outros, conforme se pode observar da leitura de diversos julgados, dentre os quais se destaca a Ação Direta de Preceito Fundamental – ADPF 45 MC/DF, julgada em 29-04-2004, Rel. Min. Celso de Mello, 2004:

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 de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental." (RTJ 185/794-796, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno) É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, "Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976", p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. (Grifei.)

Em suma, a realização dos direitos fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário, nem pode depender exclusivamente de vontade política.

Com base nessa premissa, verifico existir, de fato, plausibilidade na alegação constante na peça inicial, no sentido de que a omissão da Secretaria da Educação estaria a obstar o cumprimento das normas fixadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e, ao fim e a cabo, a máxima eficácia do direito fundamental à educação.

O impasse diz respeito à greve iniciada pelos profissionais da educação no ano de 2019 e a necessidade de o Poder Público estabelecer providências visando à recuperação dos dias letivos correspondentes. A obrigatoriedade da mencionada recuperação das aulas decorre do que dispõe



do artigo 24 da LDB⁴, que, ao regulamentar o mencionado artigo 214 da Carta, dispõe que:

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I - a carga horária mínima anual será de **oitocentas horas para o ensino fundamental e para o ensino médio, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar**, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver; (Grifei.)

E, como bem pontuado pelo Órgão Ministerial, do descumprimento do referido diploma, emerge a possibilidade de descumprimento das metas do Plano Nacional de Educação estabelecido na Lei nº 10.172/2001, cujos objetivos gerais estão assim estabelecidos:

2. OBJETIVOS E PRIORIDADES

Em síntese, o Plano tem como objetivos:

- . a elevação global do nível de escolaridade da população;
- . a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- . a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e
- . democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

No caso do Rio Grande do Sul, em particular, para além das normas antes reproduzidas ou referenciadas, merece destaque o Plano Estadual de Educação (Lei nº 14.705, de 2015).

Igualmente na linha do que foi sustentado pelo *Parquet*, vislumbra-se também possível violação ao Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei Federal nº 8.069/1990). O artigo 4º estabelece que “**é dever** da família, da comunidade, da sociedade em geral e **do poder público assegurar, com absoluta prioridade**, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, **à educação**, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”. O artigo 53, por seu turno, prescreve 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;
- II - direito de ser respeitado por seus educadores;

⁴ Observada a carga horária mínima.



III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica. (Redação dada pela Lei nº 13.845, de 2019)

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Ademais, o Plano de Governo protocolado na Justiça Eleitoral pelo então candidato e atual Governador enfatiza a “Educação tendo como prioridade fundamental o aluno”⁵.

A propósito, sabidamente, esse arcabouço normativo não logrou assegurar educação com equidade e qualidade a todos os brasileiros. Com efeito, não obstante a existência de vinculações constitucionais à manutenção e ao desenvolvimento do ensino desde a Carta de 1934 (com os breves intervalos ditados em 1937 e 1967), os resultados das diferentes avaliações, sobretudo no âmbito da educação básica, são críticos em muitos aspectos. Apenas para ilustrar:

– 5 em cada 10 alunos de 8 anos não conseguem fazer cálculos e são insuficientes em leitura⁶;

– de cada 100 crianças que ingressam na escola, apenas 59 concluem o ensino médio (e menos da metade dos brasileiros têm o ensino médio)⁷;

– 11,3 milhões de brasileiros com mais de 15 anos não sabem ler ou escrever⁸;

– 1,5 milhão de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos e 6,6 milhões de crianças de 0 a 3 anos estão fora da escola (taxa de atendimento de 34,29% em relação à creche)⁹; e

– só 2,4% dos jovens brasileiros querem ser professores, sendo que há 10 anos o percentual era de 7,5%¹⁰.

⁵ Consoante a Informação nº 22/2019, do Serviço de Auditoria, Instrução do Parecer Prévio e Acompanhamento da Gestão Fiscal – SAIPAG, acostada aos autos do Processo nº 1414-0200/19-3 – fls. 338 a 361.

⁶ Fonte: Diagnóstico da Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA, 2016/Ministério da Educação.

⁷ Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica 2018, citado pela revista Educação em 18-12-2018.

⁸ Fonte: IBGE – PNAD Contínua 2018 Educação.

⁹ Fonte: IBGE – PNAD Contínua 2018 Educação.



Com referência à infraestrutura das escolas de ensino fundamental na educação básica brasileira¹¹:

– a média brasileira acusa a existência de laboratório de ciências em apenas 12% de suas escolas de ensino fundamental;

– menos de 50% das escolas no país disponibilizam pátio coberto para as atividades estudantis ou quadra de esportes;

– a acessibilidade inexistente em 69% dos estabelecimentos de ensino;

– bibliotecas existem em praticamente 70% das escolas privadas de ensino fundamental no país. No entanto, apenas 1/3 das escolas públicas possuem esse ambiente para o aprendizado dos alunos;

- laboratórios de ciências estão presentes em menos de 10% das escolas públicas no Brasil, e menos da metade delas possuem laboratório de informática.

Mas o certo é que não é pela falta de normas que padecemos. Recursos ainda insuficientes, problemas relacionados à gestão e na definição de prioridades impactam intensamente no cenário colocado.

Repiso que não é possível minimizar a força de tantos comandos, como se “apenas” programáticos fossem (porque não o são). Na verdade, trata-se de verdadeiro marco civilizatório positivado pela Constituinte de 1988, que compreendeu: “não há país social e economicamente desenvolvido sem educação de qualidade”¹².

Na síntese precisa de André Lázaro:

O direito à Educação de qualidade se realiza pelo acesso universal, independentemente de raça/cor, condição econômica, gênero, localização e território, e, ao incluir todos, promove valores e estimula aprendizagens que fortalecem a solidariedade, a autonomia e a criatividade. Para tanto, é preciso que a universalização do acesso conte com políticas de equidade expressas no reconhecimento da diversidade como uma riqueza, na garantia da infraestrutura adequada nas escolas em cada território e nível de ensino e na valorização dos profissionais – docentes, gestores e técnicos.¹³

¹⁰ Fonte: Relatório Políticas Eficientes para Professores, da OCDE, citado pelo Jornal Estadão em 24-06-2018.

¹¹ Fontes utilizadas: Microdados do Censo Escolar 2018, INEP/MEC.

¹² TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação Já. Uma proposta suprapartidária de estratégia para a Educação Básica brasileira e prioridades para o Governo Federal em 2019-2022. 3ª Edição. Dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/170.pdf>

¹³ Educação em debate: um panorama abrangente e plural sobre os desafios da área para 2019-2022 em 46 artigos / organizadora Editora Moderna e Todos Pela Educação. São Paulo: Moderna, 2018, p. 36.



A relevância do tema torna a matéria objeto de atenção também de organismos internacionais. No particular, sob o pálio da Organização das Nações Unidas – ONU, em 2015, 194 países aprovaram os denominados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS. E o ODS-4 estabelece que se buscará, até 2030, “assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem para todos”. Conforme Claudia Costin:

O Brasil terá um desafio imenso para cumprir esse objetivo. Não apenas nos saímos mal em testes como o Pisa, da OCDE¹⁴, mas também há uma profunda desigualdade no desempenho dos alunos nessa e em outras avaliações, de modo que, em vez de ser uma forma de oferecer igualdade de oportunidades para todos, a Educação no Brasil hoje contribui para o acirramento da iniquidade.¹⁵

Todavia, esse futuro não será alcançado se não olharmos para o presente.

Assim, quando alunos da educação básica do Estado – em maior ou menor número (porque eventual “disputa estatística” é irrelevante) – são privados do seu direito fundamental quanto ao mínimo de dias e horas letivos, é preciso reencontrar-se o caminho ditado por tantas disposições protetivas. Na verdade, e ainda com André Lázaro, é simples: “Educação, um direito de todos, precisa de condições para que cada um e cada uma possam exercê-lo plenamente, para o bem de todos e de cada pessoa”¹⁶.

Desse modo, impõe-se colocar em prática as respectivas medidas assecuratórias mínimas. E as mesmas passam por aspecto significativo do quanto proposto no pleito deduzido pelo Ministério Público de Contas. Com isso, se estará cuidando, efetivamente, dos reais destinatários de toda a ação estatal na seara da educação: os estudantes, por vezes não lembrados no contexto de uma crise – para a qual não concorreram, mas que lhes afeta diretamente.

Parece desnecessário dizer que a escola pública brasileira recepiona a maioria daqueles que mais necessitam da atuação estatal. Paradoxalmente (ou não...), muitos dos responsáveis por decidir, legislar e controlar no tocante às políticas públicas não buscam essa mesma escola para os seus. Falando a respeito, Cristovam Buarque afirma que “a educação certamente daria um passo se os dirigentes nacionais (...) fossem constrangidos a colocar seus filhos em

¹⁴ *Programme for International Student Assessment*, ou Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

¹⁵ Educação em debate: um panorama abrangente e plural sobre os desafios da área para 2019-2022 em 46 artigos / organizadora Editora Moderna e Todos Pela Educação. São Paulo: Moderna, 2018, p. 69.

¹⁶ Educação em debate: um panorama abrangente e plural sobre os desafios da área para 2019-2022 em 46 artigos / organizadora Editora Moderna e Todos Pela Educação. São Paulo: Moderna, 2018, p. 37.



escolas públicas. Até que em breve, não haja desigualdade na qualidade das escolas”¹⁷. Uma escola para todos, não para uns e outros.

A verdade é que, para muitas das nossas crianças, é a sorte ou o infortúnio da família, ou a localidade onde nasceram, que sela o seu futuro. Sem oportunidades de escolhas reservadas a essas crianças, só a equidade, com a qual o Estado deve estar comprometido, vai conduzir a menos desigualdades.

E situações como a ora vivenciada, sem dúvida, não convergem para tal. Antes, só fazem aprofundar um quadro já gravoso.

Aliás, voltando ao tema “números”: na verdade, é de vidas que se está tratando. Seres humanos, em regra os mais necessitados do olhar acolhedor do Poder Público e da sociedade, estão subjacentes às estatísticas que envolvem massa salarial, calendários, déficits. São vidas; e há que se cuidar da vida.

É evidente que não se ignora o quadro de grave situação financeira do Estado gaúcho, marcado por reiterados desequilíbrios entre receitas e despesas.

O debate, a propósito, não é novo. Veja-se que Rui Barbosa já escrevia, em parecer, na Comissão de Instrução Pública da Câmara de Deputados, sobre a reforma do ensino secundário e superior (abril de 1886):

Nada de novo terão para nós as objeções a que oferece alvo a resoluta energia do nosso plano reformista. Em vez de examinarem o valor intrínseco da proposta, a utilidade, a urgência de suas ideias, não nos admirará que curem apenas de exagerar o preço da execução das medidas que ela aventa. *Argumentarão com o estado precário do tesouro, com a penúria da nossa renda, com a morosidade da ascensão da nossa receita [...]. Dizem: Não temos recursos; e, pois, melhoraremos a instrução passo a passo: quando melhor vento enfure as velas ao erário, opulentas dotações terá a escola. Mas é um insuperável círculo vicioso. Primeiramente, este sistema de não infundir ao ensino a vida nova dos tempos, senão gota a gota, partícula a partícula, nos deixará sempre no tremedal onde estamos (BARBOSA, 1985, p. 427, grifos nossos).*¹⁸

Por outro lado, há repetidos apontamentos deste Tribunal acerca da gestão, por exemplo, dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Com efeito, conforme registrado nos autos do Processo nº 1414-0200/19-3 –

¹⁷ IX Fórum TCE-PA e Jurisdicionados Educação de Qualidade e Desenvolvimento Social: Os obstáculos à qualidade e à equidade de educação no Brasil. Belém/PA: junho de 2019, p. 14.

¹⁸ In MARTINS, Paulo de Sena. O direito à educação na Carta Cidadã. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 223-246, jan/mar. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p223.



Contas do Governador relativas ao exercício de 2019¹⁹ (repetindo inconformidades anotadas em anos pretéritos²⁰):

Conforme evidenciado, tendo o Estado recebido de retorno do FUNDEB até 30-06-2019 o valor de R\$ 2,23 bilhões, consideradas as aplicações financeiras que devem ser empregadas na mesma finalidade, conclui-se que o montante de R\$ 1,50 bilhão de despesa liquidada com a remuneração dos profissionais da educação básica pública, por conta dos recursos do Fundo, ajustada com a exclusão de gastos com inativos (R\$ 665,0 milhões), correspondeu a 67,27 %, sendo plenamente obedecido o mandamento legal.

Finalmente, dos 40% restantes dos recursos do Fundo, como a lei veda a utilização dos mesmos no financiamento de despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, previstas no artigo 71 da Lei nº 9.394/96- LDB, conclui-se que os mesmos deverão ser aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino da educação básica em despesas que se coadunem com aquelas arroladas no artigo 70 da Lei nº 9.394/96 e, logicamente, sempre respeitando a etapa de atuação prioritária de cada Ente.

Porém, o Executivo vem empenhando despesas com contribuição previdenciária de inativos para o RPPS e contribuições ao IPERGS para cobertura do déficit no pagamento dos inativos, em desacordo com a Lei do FUNDEB. Em 2019 (até 30/06), o montante apurado nestas despesas totalizou R\$ 665,0 milhões e não foi levado em conta para fins da apuração dos 60% (sessenta por cento).

Mas o que se discute, *in casu*, tem conexão apenas mediata com a crise fiscal, haja vista que a demanda na Representação ministerial diz com a necessidade de se organizar e viabilizar o cumprimento do mínimo de dias letivos e de horas previstos na legislação própria. E, para isso, também se recomenda a construção de um espaço que, no dizer do Papa Francisco, envolveria a “gramática do diálogo”.

Não se está debatendo, nesta manifestação, a decisão administrativa de como conduzir a gestão relativa ao movimento paredista. O que se busca é uma solução que não agrave ainda mais as dificuldades por que passam estudantes da rede de ensino estadual e suas famílias.

Urge, pois, caminhar com celeridade para um desfecho inexorável: os 200 dias letivos deverão ser observados.

Por conseguinte, presente a atividade laboral, caberá ao Estado equacionar os consectários decorrentes, inclusive quanto à inerente contrapartida remuneratória.

¹⁹ Folha 201 e verso.

²⁰ Vide, p. ex., Contas de Governo nº 2672-0200/18-4, referentes a 2018 (fl. 633).



O substancial, contudo, por todos os fundamentos já invocados, é que esse desate se dê no tempo capaz de causar menos danos, visto que já há efeitos irreversíveis. Do contrário, poder-se-á ter formalmente cumprida a norma, mas sua efetividade e eficácia se verem esfareladas, com perdas para todos.

E, nessa busca, não é demasiado lembrar o estatuído no artigo 208, § 2º, da Constituição, severo ao preconizar: **“o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”**. (Grifei.)

A propósito, ao tratar dos direitos fundamentais contemplados na Constituição, caso da educação, Ricardo Lobo Torres²¹ identifica com precisão o papel reservado aos Tribunais de Contas para a sua efetivação:

Cabendo ao Tribunal de Contas, de acordo com o art. 70 da Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, segue-se que passa ele a exercer papel de suma importância no controle das garantias normativas ou principiológicas da liberdade, ou seja no controle da segurança dos direitos fundamentais.

Ainda no mesmo terreno, cabe trazer a lume o artigo 20 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB, na redação dada pela Lei Federal nº 13.655, de 2018, *verbis*:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Sobejamente oposto aos órgãos de controle, é preciso lembrar que o texto legal inicia por também incluir a esfera administrativa como destinatária (primeira, na verdade) do dever de considerar “as consequências práticas da decisão”, sendo que “a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta”.

²¹ TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 194, p. 31-45, abr. 1993. Disponível em: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45894/46788>. Acesso em: 06-01-2020.



É dizer: o denominado “consequencialismo” deverá presidir a tomada de decisão, e ser explicitado na motivação (que, como sabido, é imperiosa em todo ato administrativo).

No particular da matéria de fundo desta Representação, não se tem conhecimento acerca dessa valoração/ponderação quando o Gestor, por ação ou omissão, concorre para que um grande contingente de alunos não conte, hoje, com qualquer perspectiva concreta acerca do tempo e do modo como se darão a recuperação dos dias letivos e o fechamento do calendário escolar do (já findo!) ano de 2019.

Enfrentando esse tema ainda novo na legislação, o Professor Edilson Vitorelli sintetiza²²:

Não pode mais existir, no ordenamento jurídico brasileiro, ato discricionário que esteja fundado unicamente na prerrogativa do administrador de definir o que é o interesse público e, em seguida, definir de que modo esse interesse público é realizado.

A LINDB removeu, expressamente, mais um significativo pedaço daquilo que se convencionava chamar de núcleo da discricionariedade: entre duas opções igualmente lícitas, cabia ao administrador a escolha da que realizava o interesse público, de acordo com as suas concepções.

Agora, entre duas concepções igualmente lícitas, o administrador deverá investigar as consequências práticas da adoção de cada uma delas e, por via de consequência, excluir aquela que implique consequências práticas menos benéficas à sociedade, ainda que amparada pela legalidade.

E assim se procede sem que haja conflito com a legitimidade democrática de quem investido pela escolha popular. Trata-se apenas de, respeitando as autonomias e competências próprias, zelar pela concretização dos comandos constitucionais e legais próprios.

Por fim, há de se ponderar a questão relativa ao princípio da continuidade dos serviços públicos, mormente quando se trata de atividade – constitucional, legal e socialmente – relevante como a educação. Em casos como o presente, em que o ordenamento nos apresenta normas em contradição – direito à greve e princípio da continuidade dos serviços públicos – é necessário buscar o equilíbrio, sem negar por completo a eficácia de qualquer delas.²³

²² Extraído da palestra “O Controle de Políticas Públicas na Era do Consequencialismo”, ministrada pelo Professor Edilson Vitorelli, no I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, realizado em Foz do Iguaçu, em novembro de 2019.

²³ Nesse sentido: BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 206.



Nesse contexto, é imprescindível que seja definido e implementado plano visando à regularização das aulas perdidas.

2) Relativamente ao perigo na demora da prestação jurisdicional, tenho que o requisito também está satisfatoriamente configurado, uma vez que o início do ano letivo de 2020 está previsto para o dia 19 de fevereiro do corrente. Nesse sentido, e conforme publicado em periódico recentemente²⁴, o próprio Administrador, em manifestação datada de 03-01-2020, disse considerar exíguo o prazo para recuperação das aulas:

A recuperação dos 25 dias de aula que faltam para o fim do ano letivo de 2019, em razão da greve dos professores da rede pública do Estado, é um impasse. De acordo com o secretário da Educação, Faisal Karam — que concedeu entrevista ao programa Atualidade, da Rádio Gaúcha, nesta sexta-feira (3) — **não há tempo hábil para isso, considerando que o ano letivo de 2020 deveria começar em 19 de fevereiro, e os profissionais têm direito a 30 dias de férias.** (Grifei.)

3) Dessa forma, entendo que procedem os fundamentos apresentados na peça inicial e tenho por preenchidos os pressupostos ensejadores de medida acautelatória. Não obstante, e com amparo no princípio da razoabilidade, entendo que a apresentação de um plano de ação a este Tribunal de Contas, no prazo de 72 horas, revela-se mais exequível e consentânea com o contexto fático que ora se apresenta.

II – Assim sendo, decido por:

a) emitir medida cautelar, com fundamento no que dispõe o artigo 12, inciso XI, do Regimento Interno desta Casa, determinando ao senhor Secretário da Educação do Rio Grande do Sul **que apresente a este Tribunal, no prazo de 72 horas, plano de ação, explicitando pormenorizadamente os meios que se pretende utilizar para a sua efetiva concretização**, com objetivo de implementar a imediata recuperação dos dias letivos correspondentes ao período de paralisação das atividades dos profissionais de educação do Estado;

b) intimar o mesmo Administrador acerca da presente decisão, para fins de cumprimento de seus comandos, bem como para, querendo, manifestar-se, na forma do § 3º do artigo 2º da Resolução nº 932/2012, em 15 dias, quanto ao contido no presente expediente.

²⁴ Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2020/01/nao-ha-tempo-habil-diz-secretario-da-educacao-sobre-recuperacao-do-ano-letivo-ate-o-inicio-do-proximo-ck4y76ee7018z01odiffd6npi.html>. Acessado em: 05-01-2020.



c) cientificar o senhor Governador do Estado, o Presidente da Assembleia Legislativa e o Agente Setorial da Procuradoria-Geral do Estado junto a esta Casa; e

d) cientificar o Ministério Público de Contas, de acordo com o que estabelece o artigo 36, VII, do RITCE.

Após, ao Gabinete do Conselheiro que vier a ser sorteado Relator.

Gabinete, em 06-01-2020.

Conselheiro Cezar Miola,
Plantonista.

MC002247201-CM-07-02/19

Processo
02247-0200/20-1

Página da
peça
13

Peça
2451634

DOCUMENTO DE
ACESSO RESTRITO