

## COORDENAÇÃO

Alcides Martins

Manoel Jorge e Silva Neto

Carlos Vinícius Alves Ribeiro



**ESMPU**

SÉRIE PESQUISAS ESMPU ■ VOLUME 3

# TEMAS CONTEMPORÂNEOS ESTUDOS PROPOSITIVOS AO MPU



**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**

*Antônio Augusto Brandão de Aras*

Procurador-Geral da República

*Lindôra Maria Araújo*

Vice-Procuradora-Geral da República

**ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**

*Alcides Martins*

Diretor-Geral

*Manoel Jorge e Silva Neto*

Diretor-Geral Adjunto

*Carlos Vinícius Alves Ribeiro*

Secretário de Educação, Conhecimento e Inovação

*Graziane Madureira*

Secretária de Comunicação Social

*Ivan de Almeida Guimarães*

Secretário de Administração

*Rajiv Geeverghese*

Secretário de Tecnologia da Informação

## COORDENAÇÃO

Alcides Martins

Manoel Jorge e Silva Neto

Carlos Vinícius Alves Ribeiro



**ESMPU**

SÉRIE PESQUISAS ESMPU ■ VOLUME 3

# TEMAS CONTEMPORÂNEOS ESTUDOS PROPOSITIVOS AO MPU

BRASÍLIA, 2023

# ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

SGAS Quadra 603 Lote 22 · 70200-630 · Brasília-DF  
www.escola.mpu.mp.br · divep@escola.mpu.mp.br

© Copyright 2023. Todos os direitos autorais reservados.

## SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

DIVISÃO DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES

*Lizandra Nunes Marinho da Costa Barbosa*

NÚCLEO DE PREPARAÇÃO E REVISÃO TEXTUAL

*Carolina Soares*

NÚCLEO DE PRODUÇÃO GRÁFICA

*Sheylise Rhoden*

PREPARAÇÃO DE ORIGINAIS E REVISÃO DE PROVAS GRÁFICAS

*Carolina Soares, Davi Silva do Carmo e Sandra Maria Telles*

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

*Natali Andrea Gomez Valenzuela*

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
CÓDIGO DE CATALOGAÇÃO ANGLO-AMERICANO 2ª EDIÇÃO (AACR2)

T278

Temas contemporâneos: estudos propositivos ao MPU / coordenação: Alcides Martins, Manoel Jorge e Silva Neto, Carlos Vinícius Alves Ribeiro. – Brasília : ESMPU, 2023.

180 p. – (Série Pesquisas ESMPU ; v. 3).

ISBN 978-65-88299-83-8 (eletrôn.)

1. Brasil – Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). 2. Finanças públicas – legislação – Brasil. 3. Conflito coletivo trabalhista – Brasil. 4. Brasil – Ministério Público da Trabalho (MPT). 5. Política educacional – Brasil. 6. Contrato administrativo – Brasil. 7. Licitação – Brasil. 8. Cartel – aspectos jurídicos – Brasil. 9. Concorrência pública – Brasil. 10. Política antitruste – Brasil. 11. Brasil - Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. 12. Resíduo sólido – legislação – Brasil. 13. Direito ambiental – Brasil. I. Martins, Alcides. II. Silva Neto, Manoel Jorge e. III. Ribeiro, Carlos Vinícius Alves. IV. Título. V. Série.

CDD 341

Elaborada por Vinícius Cordeiro Galhardo – CRB-1/2840

As opiniões expressas nesta obra são de exclusiva responsabilidade dos autores.

# SUMÁRIO

**6**    **APRESENTAÇÃO**

**7**    **O MONITORAMENTO DOS RECURSOS MÍNIMOS CONSTITUCIONAIS  
PARA A EDUCAÇÃO À LUZ DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016**

*Carolina de Gioia Paoli, Fulvia Helena de Gioia  
e Zélia Luiza Pierdoná*

**46**    **O GRAU DE EFETIVIDADE NA SOLUÇÃO NEGOCIADA DE CONFLITOS  
COLETIVOS POR MEIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**

*Katyuska Soares Moro Moreira, Messias José Amador  
do Nascimento, Sandoval Alves da Silva e Yvette Franco*

**71**    **DIALOGANDO POR DIREITOS: ATIVISMO DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
À LUZ DO PROJETO MP PELA EDUCAÇÃO (MPEDUC)**

*Mario Luis Grangeia, Flavio Carvalhaes,  
Flávio Paixão e Ruan Coelho*

**121**    **ESTRATÉGIA PARA DETECÇÃO DE CARTÉIS EM LICITAÇÃO NO ÂMBITO  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: UMA ABORDAGEM BASEADA NA  
ESTATÍSTICA I-MORAN**

*Ricardo Carvalho de Andrade Lima, José Jorge  
Gabriel Júnior, Guilherme Mendes Resende e  
Vitor Januário Oliveira*

**140**    **ENTRAVES PARA A DISPOSIÇÃO FINAL AMBIENTALMENTE ADEQUADA  
DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS  
DESAFIOS PARA O CUMPRIMENTO DA LEI N. 12.305/2010**

*Tarcísio Humberto Parreiras Henriques Filho,  
Cristiano Cota Pinheiro e José Cláudio Junqueira Ribeiro*

# APRESENTAÇÃO

É com imensa alegria que a Escola Superior do Ministério Público da União publica o 3º volume da *Série Pesquisas ESMPU*. A série de artigos faz parte do catálogo de publicações não periódicas da Escola e contém pesquisas que buscam contribuir para a construção do saber, bem como para a eficácia da justiça brasileira.

O compilado de artigos de pesquisas, assim, é um dos canais de comunicação e de estudo, oportunizado pela ESMPU, para a atuação de pesquisadores que tenham interesse em enriquecer o debate jurídico e participar da troca de ideias e de informações.

Primando sempre pela difusão do conhecimento e pela capacitação de membros e servidores do MPU, o desenvolvimento de pesquisa é um dos grandes objetivos da Escola. Assim, esta Instituição agradece a participação de todas/os as/os autoras/es que dedicaram seu tempo para oportunizar a nós, leitores, o acesso a novas perspectivas.

Os artigos abarcam temas contemporâneos de altíssima relevância para o ambiente jurídico e seus integrantes. A seguir, citamos brevemente os assuntos nobres que permeiam esta publicação: a relação e o impacto da Emenda Constitucional n. 95/2016 com o direito à educação, assegurado constitucionalmente; a análise da importância do uso, pelo Ministério Público da União, da solução negociada de conflitos coletivos; a ação do Ministério Público por meio do Projeto MP pela Educação (MPEduc); a abordagem de estratégia para a identificação de cartéis em licitação, com amparo da estatística de I-Moran; e o estudo acerca dos obstáculos para a disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos urbanos no Brasil, demonstrando as dificuldades para o cumprimento da Lei n. 12.305/2010.

A diversidade de temas que compõem esta série de artigos é enriquecedora para os trabalhos e para as análises jurídicas nos inúmeros ramos do Direito. Os textos tratam de questões afetas a várias relações que permeiam a sociedade, sendo, assim, de alta importância.

Após essa breve exposição da temática contida nesta obra, desejo que todas/os as/os interessadas/os tenham uma leitura proveitosa, com a certeza de engrandecimento do conhecimento com esses valiosos estudos.

**ALCIDES MARTINS**

*Diretor-Geral da Escola Superior do Ministério Público da União*



**O MONITORAMENTO DOS RECURSOS MÍNIMOS  
CONSTITUCIONAIS PARA A EDUCAÇÃO À LUZ DA  
EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016**

### **CAROLINA DE GIOIA PAOLI**

Professora de Processo Civil do curso de pós-graduação *lato sensu* da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Pesquisadora do grupo de pesquisa CNPq “Pacto Federativo, Tributação e Financiamento dos Direitos Sociais”. Doutoranda e Mestre em Direito Político e Econômico pela UPM.

### **FULVIA HELENA DE GIOIA**

Coordenadora de Pesquisa e TCC. Professora de Direito Tributário da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Pesquisadora líder do grupo de pesquisa CNPq “Pacto Federativo, Tributação e Financiamento dos Direitos Sociais”. Doutora em Direito Político e Econômico pela UPM.

### **ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ**

Procuradora Regional da República da 3ª Região. Professora de Direito de Seguridade da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Pesquisadora vice-líder do grupo de pesquisa CNPq “Pacto Federativo, Tributação e Financiamento dos Direitos Sociais”. Doutora pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).



## 1 ■ INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) determina que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família” (art. 205), bem como estabelece os princípios do ensino (art. 206) e as garantias a serem asseguradas pelo Estado no cumprimento do dever que lhe foi imposto.

O Brasil é signatário de tratados internacionais relativos ao reconhecimento dos direitos humanos e sociais, dentre os quais merecem destaque, no que se refere ao direito à educação, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), proclamada em 1948; a Declaração Universal dos Direitos das Crianças, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1959; a Convenção sobre os Direitos das Crianças, de 20 de novembro de 1989, ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990 e promulgada pelo Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1991; e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), promulgado pelo Decreto n. 591, em 6 de julho de 1992.

O País assumiu, ainda, os compromissos veiculados pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos, fruto da “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”, realizada em Jomtien (Tailândia), em 1990, com objetivos predefinidos.<sup>1</sup> Os Relatórios de Monitoramento da Educação para Todos, de 2000 e 2015, após o balanço dos avanços, consignaram novas recomendações. Ademais, ao participar da 55ª Sessão da Assembleia Geral realizada pela ONU, em 8 de setembro de 2000, aderiu aos denominados *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODM),<sup>2</sup> entre os quais está o compromisso (número 2) de “oferecer educação básica de qualidade para todos”.

Considerando-se que as normas constitucionais são o conjunto sistêmico e basilar do ordenamento jurídico nacional, as disposições oriundas de tratados internacionais, assinados e aprovados em conformidade com o processo legislativo determinado pela CF/1988 (arts. 84, VIII, e 49, I, respectivamente), passam a integrá-lo e, portanto, são de aplicação cogente (art. 60 da CF/1988). E, em se tratando de normas relativas a direitos humanos, quando aprovadas com o quórum próprio para emendas à Constituição, serão assim consideradas, equivalendo a normas constitucionais (art. 5º, §§ 2º e 3º). Assumem, portanto, o *status* de cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, da CF/1988.

1 Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>. Acesso em: 21 jul. 2019.

2 Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/66851-os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em: 21 jul. 2019.

Na organização estrutural do pacto federativo brasileiro com a necessária distribuição de competências e rendas, disciplina a CF/1988, de forma rígida, as relacionadas à educação. Nesse sentido, distribui as competências relativas aos níveis de ensino segundo um critério de atuação prioritária e em regime de colaboração entre os entes federados. À União, impõe a

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. 211, §§ 1º ao 3º).

Para o custeio da prestação dos serviços públicos educacionais, contam os entes federados com os recursos financeiros advindos, principalmente, da arrecadação tributária (própria e obtida mediante a repartição constitucional de rendas),<sup>3</sup> que passam a constituir receitas integrantes do orçamento público.

Destarte, submetido à legalidade regente da Administração Pública, o direcionamento das receitas públicas para fazer face às despesas públicas deve se dar em conformidade com princípios e regras constitucionais e legais. E assim é, ainda que se trate de despesas discricionárias, isto é, aquelas decorrentes da escolha facultada ao administrador público, entre possibilidades admitidas legalmente e limitadas pela oportunidade e conveniência do interesse público.

No que diz respeito à educação, há a obrigatoriedade da aplicação de percentuais constitucionais mínimos da receita de impostos em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): a União, 18%; os Estados, Distrito Federal e Municípios, 25% – art. 212, *caput*, da CF/1988. A determinação, por certo, se coaduna com o disposto no art. 167, IV, que excepciona a vedação da vinculação orçamentária da receita de impostos.

Ademais, as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades são veiculados pelo Plano Nacional da Educação – uma lei de periodicidade decenal. O plano atual em vigor – Lei n. 13.005/2014 – refere-se ao período de 2014 a 2024.

É esse, em breve síntese, o contexto normativo constitucional referente às competências, deveres e fontes de recursos do Estado, base para a efetivação do direito social à educação (arts. 6º e 205, *caput*).

---

3 Arts. 157 a 162 da CF/1988.

Todavia, a partir de 2014, inicia-se o período de recessão, crise econômico-financeira<sup>4</sup> e, concomitantemente, de crescimento da dívida pública, fazendo emergir a necessidade de tomada de providências para reequilíbrio das contas públicas. Isso ensejou a aprovação da Emenda Constitucional (EC) n. 95/2016 que, ao introduzir o Novo Regime Fiscal no Orçamento Fiscal e de Seguridade, estabeleceu um limite dos gastos públicos – o denominado *teto de gastos*, mais especificamente os relacionados às despesas públicas primárias, entre as quais se enquadram as despesas educacionais.

Esse cenário, em face da relevância do direito à educação, das garantias e compromissos normativamente impostos ao Estado brasileiro, despertou o interesse em acompanhar a aplicabilidade das novas regras trazidas pela EC n. 95/2016, com vistas à verificação dos efeitos da limitação de gastos públicos na destinação de recursos financeiros para a educação.

Assim nasceu o projeto de pesquisa *O monitoramento dos recursos mínimos constitucionais para a educação à luz da Emenda Constitucional 95/2016*, submetido à Escola Superior do Ministério Público da União com base no Edital Acadêmico n. 01129/2017. A proposta de pesquisa delimitou o campo de análise ao orçamento público federal, considerando, para os fins comparativos, o exercício anterior (2015), o exercício base (2016) e os dois anos posteriores (2017 e 2018) à vigência do Novo Regime Fiscal.<sup>5</sup>

O monitoramento teve por objetivo, em síntese, analisar a implementação empírica das regras da EC n. 95/2016 nos exercícios de 2017 e 2018, a fim de verificar se houve respeito ao disposto no art. 212, *caput*, da CF/1988 (aplicação mínima de 18% da receita de impostos) e se o limite provocou diminuição do percentual praticado nos exercícios anteriores (2015 e 2016) às novas regras, a partir da constatação de que vinha sendo superior ao mínimo.

Inicia-se o presente artigo com a apresentação do tema e do problema de pesquisa enfrentado, de seus respectivos objetivos e justificativa, bem como da metodologia.

---

4 A recessão econômica no Brasil ficou evidenciada pela contração do Produto Interno Bruto no percentual de 3,8% em 2015 e 3,6% em 2016 (IBGE, [2019?]).

5 Durante a pesquisa, foram elaborados pela pesquisadora e pela assistente de pesquisa, em coautoria, dois artigos científicos: GIOIA, Fulvia Helena de; PAOLI, Carolina de Gioia. Universalidade e progressividade do direito à educação: parâmetros de aplicabilidade para os níveis de ensino no contexto do sistema educacional brasileiro a partir da Declaração dos Direitos do Homem. *Cadernos de Direito Actual (online)*, v. 10, p. 47-61, 2018. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/367>; e GIOIA, Fulvia Helena de; PAOLI, Carolina de Gioia. Limites de gastos e Plano Nacional da Educação: a relação indissociável para os rumos da educação. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 15, n. 3, p. 87-106, dez. 2020.

No referencial teórico, procura-se deixar consignados os conceitos fundamentais utilizados para o embasamento da análise e da conclusão, especialmente aqueles relativos ao orçamento público e respectiva forma de execução. A seguir, relatam-se o desenvolvimento da pesquisa, os resultados obtidos e a conclusão extraída.

Ao final, registram-se as possíveis ações a serem desenvolvidas no âmbito das competências do Ministério Público da União, com vista à continuidade do monitoramento, bem como à prevenção e correção das distorções identificadas.

## **2 ■ APRESENTAÇÃO DO TEMA**

O tema proposto é complexo. A inter-relação normativa que o envolve pressupõe o conhecimento conjunto de princípios e regras positivadas e de conceitos fundamentais de distintas áreas do Direito, cuja unicidade independe da segmentação temática para fins didáticos.

A EC n. 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal e estabeleceu limites individualizados para as despesas primárias no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União, do Conselho do Ministério Público e da Defensoria Pública (art. 107, § 1º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT), para vigorar por vinte exercícios financeiros.

O critério utilizado para a fixação do valor limite foi a aplicação de índices de correção sobre uma base predeterminada – o total das despesas primárias pagas no exercício de 2016. Para o exercício de 2017, a correção foi feita pela aplicação do índice de 7,2% (art. 107, § 1º, I, do ADCT). A partir daí, a correção seria feita pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA),<sup>6</sup> publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao ano a que se refere a lei orçamentária (art. 107, § 1º, II, do ADCT).

---

6 Conforme divulgado pelo IBGE, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) “tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias”. Tem como “unidade de coleta estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, concessionária de serviços públicos e internet e sua coleta estende-se, em geral, do dia 01 a 30 do mês de referência”, às “famílias com rendimentos de 1 a 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte, residentes nas áreas urbanas das regiões de abrangência do Sistema Nacional de Índice de Preços ao Consumidor (SNIPC), as quais são: regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, além do Distrito Federal e dos municípios de Goiânia e Campo Grande” (IBGE, 2019).

Em relação especificamente à educação, a EC n. 95/2016 também alterou a forma de cálculo das aplicações mínimas em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. Quanto à vigência do Novo Regime Fiscal, depreende-se do art. 110 do ADCT:

- a) no exercício de 2017, as aplicações mínimas em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão às aplicações mínimas calculadas nos termos do art. 212, *caput*, da CF/1988 (art. 110, I);
- b) nos exercícios posteriores, as aplicações mínimas em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos pelo IPCA/IBGE, nos termos do inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 110, II).

Ademais, dispõe a EC n. 95/2016 (art. 107, § 6º, do ADCT) que não se incluem na base de cálculo e limites estabelecidos: as transferências constitucionais referentes à exploração de gás e petróleo (§ 1º do art. 20); os tributos arrecadados com o regime simplificado de tributação (art. 146, III); o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) incidente sobre o ouro (§ 5º do art. 153); a parcela de Imposto de Renda pertencente a estados e Distrito Federal (art. 157, I) e a municípios (art. 158, I); os impostos residuais instituídos com base no art. 154, I; as transferências aos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (159, I, *a*) e ao Fundo de Participação dos Municípios (159, I, *b*); as despesas referentes à organização das polícias civil e militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal (art. 21, XIV); os créditos extraordinários instituídos para fazer face às despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º); as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e, finalmente, as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Quanto à educação, também não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos: a) as cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação, que devem ser distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica, nas respectivas redes públicas de ensino, nos termos do art. 212, § 6º (art. 107, § 6º, I, do ADCT); e b) a complementação do Fundeb<sup>7</sup> quando o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacio-

7 ADCT: “Art. 60 [...] V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal; [...] VII - a complementação da União de que trata o inciso V do *caput*

nalmente, que corresponde a 10% do total dos recursos do Fundeb, no limite de 30%, nos termos do art. 60, *caput* e incisos V e VII, do ADCT.

Para melhor compreender as novas regras e a dimensão de seus possíveis reflexos, são ainda necessários outros esclarecimentos prévios.

Conforme dispõe o art. 12 da Lei n. 4.320/1964, as despesas públicas são classificadas como despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes se subdividem em despesas de custeio e transferências correntes; as despesas de capital se subdividem em despesas de investimento, inversões financeiras e transferências de capital.

No que interessa ao tema, são consideradas despesas de custeio as “dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis” (art. 12, § 1º, da Lei n. 4.320/1964), e são transferências correntes “as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado” (art. 12, § 2º, da Lei n. 4.320/1964).

As denominadas *despesas primárias*,<sup>8</sup> a que se refere a EC n. 95/2016, não se encontram definidas legalmente; contabilmente, são aquelas despesas necessárias para o custeio da prestação de serviços públicos, entre outros. Delas se excluem as despesas financeiras, como, por exemplo, o pagamento de empréstimos ou de

---

deste artigo será de, no mínimo: [...] d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos; [...]”.

- 8 É possível inferir-se o conceito da *despesa primária* como a despesa necessária à prestação das atividades essenciais do Poder Público, excluídas as despesas financeiras, a partir do conceito de *receita primária*, disposto no *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*, que dispõe: “As receitas do Governo Federal podem ser divididas entre primárias e financeiras. O primeiro grupo refere-se predominantemente a receitas correntes (exceto receitas de juros) e é composto daquelas que advêm dos tributos, das contribuições sociais, das concessões, dos dividendos recebidos pela União, da cota-parte das compensações financeiras, das decorrentes do próprio esforço de arrecadação das unidades orçamentárias, das provenientes de doações e convênios e outras também consideradas primárias. Além disso, há receitas de capital primárias, decorrentes da alienação de bens e transferências de capital. Já as receitas financeiras são aquelas que não contribuem para o resultado primário no exercício financeiro correspondente, uma vez que criam uma obrigação ou extinguem um direito, ambos de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo, alterando concomitantemente o ativo e o passivo financeiros. São adquiridas junto ao mercado financeiro, decorrentes da emissão de títulos, da contratação de operações de crédito por organismos oficiais, das receitas de aplicações financeiras” (BRASIL. Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 8. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018a. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31484](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484). Acesso em: 9 jun. 2022).

financiamentos e de juros da dívida (BRASIL, 2018a). Assim, as despesas com a prestação de serviços educacionais são despesas correntes de custeio e se inserem na categoria de despesas primárias.

Ainda, tendo em vista a legalidade que direciona a Administração Pública, é preciso ter em mente que há despesas vinculadas (obrigatórias) e despesas facultativas (discricionárias). As transferências constitucionais e legais, assim como os percentuais de aplicação mínima da receita de impostos em educação, são despesas obrigatórias.

No que tange às despesas com a prestação de serviços relativos à *educação*, considerada como gênero, há um conceito legal para *despesas com ações de manutenção e desenvolvimento de ensino*,<sup>9</sup> tidas como espécie, conforme previsto no art. 70 da Lei n. 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Essas, portanto, são compreendidas como decorrentes da prestação de serviços públicos educacionais e classificáveis como *despesas correntes de custeio* ou *despesas primárias, obrigatórias*. Há, ainda, as despesas com educação de natureza discricionária, ou seja, fruto das escolhas orientadas pela discricionariedade.

Além disso, não se deve confundir *aplicações mínimas com ações de manutenção e desenvolvimento do ensino*, a que se refere o art. 212 da CF/1988, cuja base de cálculo é a *receita líquida de impostos*,<sup>10</sup> com *limite de gastos*, introduzido pelo Novo Regime Fiscal (EC n. 95/1996) no art. 107, § 1º, I, do ADCT, cuja base de cálculo é o *valor gasto com despesas primárias no exercício de 2016*.

À evidência, são as demandas sociais relativas à efetivação do direito à educação, nos termos em que consagrado constitucionalmente (arts. 6º e 205, *caput*, da CF/1988), cujo atendimento é dever do Estado, que impõem a obrigatoriedade da disponibilização dos recursos financeiros públicos necessários ao respectivo custeio.

---

9 “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: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.”

10 Líquida, uma vez que não devem incluir as transferências constitucionais obrigatórias a estados, Distrito Federal e municípios, bem como aos Fundos de Participação de Estados e Municípios (o que se visualizará na análise orçamentária).

A Constituição Federal de 1988 assegura o direito universal à educação de qualidade, de implementação progressiva nos diferentes níveis de ensino, e determina a veiculação em lei, de periodicidade decenal, do denominado Plano Nacional da Educação (PNE), com a finalidade de estabelecer as metas a serem atingidas no respectivo período. É, portanto, inquestionável a relação implicacional entre a suficiência de recursos financeiros e as ações a serem implementadas para atendimento das demandas (ou metas) educacionais. São essas metas do Estado brasileiro e que ultrapassam, inclusive, períodos de gestão governamental.

Tanto assim é que, entre as metas orçamentárias para o período de quatro anos veiculadas no Plano Plurianual (atual Lei n. 13.249, de 13.1.2016), está a meta de implementação do Plano Nacional da Educação (atual Lei n. 13.005/2014), o que conduz ao dever de destinação de recursos financeiros orçamentários para seu cumprimento. Por conseguinte, esse dever deve ser observado nas previsões orçamentárias de cada exercício.

Diante disso, insere-se na temática abrangida na pesquisa a relação entre os efeitos da EC n. 95/2016 e o cumprimento das metas do PNE, tendo em vista a perspectiva sinalizada no sentido de que a redução atingirá o montante dos recursos financeiros destinados à educação.

Com efeito, as regras introduzidas pela EC n. 95/2016 representam medidas de austeridade fiscal que, ao limitar os gastos públicos relativos à prestação de serviços públicos, atingem os direitos sociais a que o Estado deve prover. Há, portanto, um impacto negativo sobre o avanço das medidas direcionadas à proteção e garantia do direito à educação, assim como de outros direitos, o que foi reconhecido no Relatório Especial das Nações Unidas sobre Extrema Pobreza e Direitos Humanos (ACIJ, 2018).

Por fim, é importante deixar consignado que a proposta de monitoramento dos efeitos da EC n. 95/2016 teve, como ainda tem, por pressuposto sua vigência. As ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 5.633, 5.643, 5.655, 5.658, 5.715 e 5.734) não obtiveram liminar para a suspensão de efeitos e, desde sua propositura, tramitam aguardando julgamento.<sup>11</sup>

Eis, pois, o panorama geral do tema objeto da pesquisa, para cuja efetivação foi imprescindível a análise empírica dos orçamentos da União no período, com o propósito de identificar o montante de recursos destinados à educação nos exercícios de 2015 a 2018 para, comparativamente, verificar os efeitos da aplicação da EC n. 95/2016.

---

11 As ações estão sob a relatoria da min. Rosa Weber. O parecer do Ministério Público Federal já consta dos autos. Sem concessão da medida cautelar de suspensão, aguardam julgamento.

### 3 ■ PROBLEMA E HIPÓTESE DA PESQUISA

Considerado o panorama das normas constitucionais introduzidas pela EC n. 95/2016, emergiu o problema que impulsionou a pesquisa, que é voltada para a solução das seguintes questões:

1. Os critérios introduzidos pela EC n. 95/2016 provocaram uma redução no montante das despesas com educação?
2. Se positiva a resposta, essa redução poderia representar uma desaceleração no crescimento ou até mesmo um retrocesso em relação aos resultados educacionais já alcançados pelo Brasil e às metas prefixadas no vigente Plano Nacional de Educação?

Para respondê-las, tendo como base as normas constitucionais e legais regentes da matéria, foram necessárias as seguintes demonstrações:

1. Qual foi o montante da base (receita líquida de impostos) para cálculo do percentual das despesas com educação no período (2015 e 2016) que antecedeu a EC n. 95/2016?
2. Qual foi o montante da base aplicada no período (2017 e 2018) que sucedeu a EC n. 95/2016?
3. A base de cálculo adotada pela EC n. 95/2016 para chegar ao teto de gastos em cada exercício respeita o previsto no art. 212 da CF/1988, que estabelece a aplicação de 18% da receita líquida de impostos nas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino?
4. Há pontos de distorção na aplicação das regras da EC n. 95/2016? Se positiva a resposta, é possível identificar se a origem decorre diretamente da nova regra constitucional ou de sua aplicação equivocada?
5. Diante do estágio atual de evolução das metas do Plano Nacional da Educação, é possível afirmar que haverá (ou não) risco de descumprimento, se provada a redução do volume de recursos financeiros destinados à educação em decorrência da EC n. 95/2016, no período de 2015 a 2018?

O estímulo à pesquisa veio da suposição de que haveria redução dos recursos disponibilizados no orçamento público para as despesas com educação nos exercícios posteriores à EC n. 95/2016. Primeiramente, porque, no período anterior, o percentual aplicado pela União sobre a receita de impostos era superior ao mínimo (18%). Em segundo lugar, porque a regra do art. 110 do ADCT trouxe um novo

parâmetro (ou base de cálculo), qual seja, o mínimo aplicado no exercício anterior, o que difere da regra que estabelece o mínimo de 18% sobre a receita de impostos (art. 212). Nesse ponto, considerando-se o confronto da regra introduzida pela Emenda Constitucional com a regra determinada pelo constituinte originário, evidencia-se a importância da verificação do que essa alteração representará em relação ao montante de recursos destinados à educação.

Destarte, a resposta à problemática que estimulou o interesse pela pesquisa era dependente da verificação empírica das despesas realizadas nos orçamentos de cada exercício, e somente a partir daí seria possível confirmar (ou não) a hipótese.

#### **4 ■ OBJETIVOS**

Diante disso, os objetivos preestabelecidos da pesquisa foram:

1. estudar as fontes de recursos financeiros e os critérios de distribuição para as ações estatais de implementação das ações de manutenção e desenvolvimento do ensino;
2. analisar os impactos das alterações introduzidas pela EC n. 95/2016 no ADCT (arts. 107 e 110) nos exercícios de 2017 e 2018;
3. identificar os principais pontos de distorções passíveis de serem reconhecidos como causa impactante dos resultados educacionais no período da pesquisa.

#### **5 ■ JUSTIFICATIVA**

O delineamento constitucional do direito à educação, após 1988, incluídos os já referidos tratados internacionais aos quais o Brasil aderiu, deve ser efetivado pelo Estado por meio de ações voltadas à implementação progressiva da educação de qualidade para todos.

A relevância do monitoramento dos efeitos da EC n. 95/2016, no que se refere às despesas com a prestação de serviços relativos à educação, deve-se à imprescindibilidade de recursos financeiros para o respectivo custeio. O reconhecimento disso está expresso na disposição constitucional que assegura a aplicação de um percentual mínimo da receita de impostos para a educação (art. 212 da CF) por cada ente federado, como já referido.

Considerando-se que, após o decurso de metade do prazo do Plano Nacional da Educação, o cumprimento das metas educacionais, em grande maioria, está muito aquém do esperado, como evidenciam dados estatísticos veiculados por órgãos

oficiais, a mensuração dos efeitos da EC n. 95/2016 nas despesas relativas à educação adquire ainda maior importância. Conhecer distorções ou impropriedades é o primeiro passo para a tomada de providências objetivando a respectiva correção. Esse é o intuito que justifica o trabalho da pesquisa.

## 6 ■ METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida a partir da análise conjunta do ordenamento jurídico e de referências bibliográficas, em confronto com os dados empíricos obtidos dos registros oficiais de dados do orçamento público, com a finalidade de identificar possíveis distorções e respectivos impactos. Nesse sentido, é pesquisa descritiva e quantitativa. Para o objetivo pretendido, foi utilizada a metodologia hipotético-dedutiva.

A viabilidade da pesquisa se evidencia pelo dever de publicidade que norteia a Administração Pública, nos termos do art. 37 da CF/1988.

O recorte metodológico, no aspecto material, restringe a pesquisa às despesas da União relativas ao cumprimento do dever de prestação de serviços educacionais e, no aspecto temporal, aos exercícios de 2015 a 2018, tendo em vista que a verificação dos efeitos da EC n. 95/2016 requer a análise comparativa.

A pesquisa teve por base três principais fontes: a) o ordenamento jurídico nacional, a partir da Constituição Federal de 1988 e, especificamente, como imprescindíveis ao tema, a Lei n. 4.320/1964 e a Lei Complementar n. 101/2000, que veiculam normas gerais das finanças públicas, bem como as leis orçamentárias – o Plano Plurianual (PPA),<sup>12</sup> as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>13</sup> e as Leis de Orçamento Anuais (LOA) da União;<sup>14</sup> b) as referências bibliográficas atinentes ao tema, especialmente as relacionadas ao Direito Constitucional, Tributário e Financeiro e às normas veiculadas pela EC n. 95/2016; e c) os dados orçamentários da União referentes às fontes de receitas tributárias e às despesas com as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), especialmente os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREOs) dos exercícios de 2015 a 2018 e respectivos Manuais de Demonstrativos Fiscais, obtidos nas fontes oficiais de divulgação, quais sejam: Receita Federal do Brasil (RFB), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério da Educação (MEC), Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

---

12 Lei n. 13.249/2016, vigente para o período de 2016-2019.

13 Lei n. 12.919/2013; Lei n. 13.242/2015; Lei n. 13.408/2016; Lei n. 13.473/2017.

14 Lei n. 13.192/2015; Lei n. 13.255/2016; Lei n. 13.414/2017; Lei n. 13.587/2018.

Por fim, salienta-se que a delimitação temática não inclui análise ou juízo de valor relativo à gestão dos recursos orçamentários, concentrando-se na verificação de sua correspondência com os dispositivos normativos e na evolução, progressiva ou regressiva, do volume de recursos financeiros aplicados em educação.

## 7 ■ REFERENCIAL TEÓRICO

Como afirmam Holmes e Sustain, “os direitos legalmente previstos somente existem, de fato, quando há recursos orçamentários” (HOLMES; SUSTEIN, 2000).

Partindo-se da premissa inegável de que os direitos têm um custo, o maior ou menor volume de recursos financeiros imprescindíveis para seu custeio está diretamente relacionado ao volume das respectivas demandas sociais.

E, considerando-se os deveres do Estado relativos aos direitos individuais e sociais, reconhecidos e assegurados constitucionalmente, entre os quais está o direito à educação, a fonte de custeio advém dos recursos financeiros que ingressam no orçamento público e são submetidos ao regime jurídico estribado na legalidade e na conveniência e oportunidade fundadas no interesse público.

Nesse sentido, leciona Heleno Torres:

A proteção da efetividade dos direitos e liberdades fundamentais tem máxima eficácia no Estado Democrático de Direito. Por isso, o orçamento público regido por uma Constituição Financeira deve ter como objetivo alocar todos os meios necessários para a realização deste fim constitucional do Estado nas suas máximas possibilidades. (TORRES, 2014, p. 359).

Por essa razão, no Brasil, o plano de austeridade fiscal consubstanciado nas normas introduzidas pela EC n. 95/2016, que limitam os gastos públicos relativos às despesas primárias, tem impacto direto no custeio dos direitos sociais e, entre eles, no direito à educação.

Philip Alston, Relator Especial da ONU para a extrema pobreza e direitos humanos, ao se reportar ao projeto que culminou com o *teto de gastos* criado pela EC n. 95/2016 para o período de vinte anos, alertou que “os planos do governo de congelar o gasto social no Brasil por 20 anos são inteiramente incompatíveis com as obrigações de direitos humanos do Brasil” e preconizou:

Se adotada, essa emenda bloqueará gastos em níveis inadequados e rapidamente decrescentes na saúde, educação e segurança social, portanto, colocando toda uma geração futura em risco de receber uma proteção social muito abaixo dos níveis atuais. (ACNUDH, 2016).

Ainda segundo Alston, caso fosse aprovada a proposta de emenda constitucional, como foi, isso colocaria o Brasil “em uma categoria única em matéria de retrocesso social”, o que “viola as obrigações do Brasil de acordo com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que o país ratificou em 1992”, o qual veda a adoção de “medidas deliberadamente regressivas” (ACNUDH, 2016).

Nessa mesma direção, no documento da Fundação Friedrich Ebert, denominado “Austeridade e retrocesso – impactos sociais da política fiscal no Brasil”, cuja finalidade é “articular o tema da gestão orçamentária com a agenda dos direitos sociais e analisar os impactos sociais da política fiscal”, em face da aprovação da EC n. 95/2016, os autores assim se manifestam:

Em primeiro lugar, a EC 95 é um equívoco macroeconômico, pois impede a atuação anticíclica da política fiscal e impõe um caráter contracionista à mesma, uma vez que a contribuição da demanda pública para o crescimento será sistematicamente nula. Em segundo lugar, a nova regra fiscal impõe a redução do tamanho do gasto do governo central na economia, que pode passar de 19,8% do PIB em 2017 para em torno de 12,4% em 2037 – o que impediria não somente a expansão e a melhoria da qualidade, mas também a manutenção da atual infraestrutura de bens e serviços públicos, gerando ineficiências econômicas e um grande prejuízo à garantia dos direitos sociais previstos pela Constituição. Finalmente, há também um efeito na composição do gasto público federal. Mesmo considerando que os gastos com previdência mantenham certa estabilidade em relação ao PIB – em 2017 em torno de 8,5% do PIB no Regime Geral e 2% na previdência do setor público (civil e militar) –, para garantir o cumprimento da regra, os demais gastos, incluindo saúde e educação, teriam que ser comprimidos de 9,4% do PIB para 2,2% do PIB daqui a 20 anos. Isso, afinal, contribuiu para inviabilizar qualquer plano de consolidação/expansão do acesso a direitos sociais, além de comprometer os investimentos e o próprio funcionamento da máquina pública. (FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT, 2018, p. 7-8).

E ao se referirem à EC n. 95/2016 como uma medida de “retrocesso social” e “desinvestimento em educação”, os autores apontam os efeitos nocivos da limitação de gastos para o Plano Nacional da Educação:

As metas e estratégias, que buscam a garantia do acesso, a universalização do ensino obrigatório, a ampliação das oportunidades e da qualidade da educação, a redução da desigualdade, a valorização da diversidade e a valorização dos profissionais, esbarram na escassez de recursos públicos.

[...]

Nesse contexto, a EC 95 – que desvinculou as receitas da educação – somada às restrições fiscais impostas aos Estados e Municípios, inviabiliza definitivamente o Plano Nacional de Educação e vai contra a última recomendação do Comitê das Nações Unidas sobre Direitos da Criança (CRC) ao Brasil (feita em 2015), que enfatizou a necessidade de “garantir recursos para a implementação do PNE, mesmo em tempos de crise”. (FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT , 2018, p. 8-9).

Ainda, no mesmo sentido é o estudo realizado conjuntamente pela Oxfam Brasil, pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e pelo Centro para os Direitos Econômicos e Sociais (CESR), apresentado em audiência pública na Câmara dos Deputados, que concluiu ter a EC n. 95/2016 um “alcance particularmente danoso em relação aos direitos humanos”. Ademais, demonstra que a EC n. 95/2016 também viola as normas internacionais de direitos humanos relativas às medidas de austeridade fiscal do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (OXFAM, 2017, p. 1-8).

É esse, em destaque, o embasamento teórico que estimulou e orientou a pesquisa, com a finalidade de, ao final, encontrar respostas para o problema.

Assim, postas e esclarecidas as etapas que precederam a pesquisa, chega-se à exposição de seu efetivo resultado, com a indicação pontual de todo o caminho percorrido.

## **8 ■ RESULTADOS DA PESQUISA**

O trabalho de monitoramento dos efeitos da EC n. 95/2016 no montante de recursos financeiros orçamentários destinados à educação foi desenvolvido a partir da observação dos dados oficiais, publicados e divulgados pelos órgãos governamentais diretamente responsáveis, seja pela arrecadação, seja pela execução orçamentária. Os fundamentos para a seleção de dados e a indicação das fontes utilizadas estão expressamente detalhados em cada etapa a seguir descrita.

### **8.1 ■ A SELEÇÃO DAS FONTES DE DADOS E SEU FUNDAMENTO LEGAL**

A CF/1988 direciona as finanças públicas e dispõe sobre as regras fundamentais para o orçamento público, totalmente estribado na legalidade, conforme referido.

As receitas e despesas da União são previstas de maneira global na Lei Orçamentária Anual, que as divide em receitas e despesas “Fiscais”, da “Seguridade Social” e de “Investimento”, nos termos do art. 165, *caput* e § 5º, da CF/1988.

As primeiras, receitas e despesas fiscais, são aquelas referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta

ta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; as segundas, da seguridade social, são as relativas às entidades e órgãos vinculados à Seguridade (saúde, assistência e previdência), sejam órgãos da Administração Pública Federal direta, sejam da indireta; e as terceiras, as referentes às empresas em que a União, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto.

Considerando que as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino são aquelas voltadas a implementar as ações previstas no art. 70 da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), que, por sua vez, disciplina ações a serem adotadas pelo Poder Executivo<sup>15</sup> no que se refere à educação, é certo que receitas e despesas destinadas à educação estão enquadradas no Orçamento Fiscal.

Conforme disciplina a Lei n. 4.320/1964, que estabelece normas gerais do orçamento público, as receitas se subdividem em (art. 11): *receitas correntes* (tributária, de contribuição,<sup>16</sup> patrimonial, agropecuária, industrial, de serviço, de transferências correntes) e *receitas de capital*. E as despesas se subdividem em (art. 12): *despesas correntes* (despesas de custeio e transferências correntes) e *despesas de capital* (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital).

Portanto, ao analisar o orçamento público, identificam-se como receitas correntes as fontes de recursos para o custeio da educação.

É importante ter em mente a distinção entre previsão orçamentária e execução orçamentária. De fato, nem sempre o previsto, seja em relação a receitas, seja em relação a despesas, se concretiza. Conforme dispõe a Lei n. 4.320/1964, a despesa que cria obrigação de pagamento no exercício é “despesa empenhada” ou “empenho” (art. 58). O pagamento somente pode ser realizado se verificado o direito do credor, e é considerado liquidação (arts. 62 e 63). A despesa empenhada no exercício, mas não paga (liquidada) até o último dia (31 de dezembro), é considerada “restos a pagar” e, assim, deverá ser liquidada no exercício subsequente (art. 36).

Sendo assim, o documento base utilizado na pesquisa para análise dos valores aplicados em educação no período de 2015 a 2018 é o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), como se verá.

---

15 É importante considerar que o art. 71 da mesma Lei n. 9.394/1996 (LDB) excluiu expressamente das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas relativas a: pesquisas não vinculadas ou não destinadas à melhoria da qualidade do ensino; subvenção a instituições assistenciais, desportivas ou culturais; formação de quadros especiais; programas suplementares de alimentação, assistência médica e odontológica; obras de infraestrutura; profissionais da educação, quando em desvio de função.

16 Lembre-se que, à época da Lei n. 4.320/1964, as contribuições não eram submetidas ao regime jurídico tributário, como ocorre após 1988.

## 8.2 ■ DEMONSTRAÇÃO DOS EFEITOS DA APLICAÇÃO DA REGRA DO ART. 110 DO ADCT

Inicia-se com as Leis Orçamentárias Anuais relativas aos exercícios pesquisados, tomando-se as previsões do Orçamento Fiscal.

Nos anos analisados, é possível traçar um panorama de crescimento do valor de receitas e de despesas fiscais estimadas até o exercício de 2017. Houve uma queda de 8%, aproximadamente, nas despesas fiscais do exercício de 2018, quando comparadas a 2017.

A partir daí, observa-se que parte das receitas fiscais foram destinadas ao pagamento das despesas com seguridade social, conforme comprova a relação percentual das despesas fiscais, frente ao orçamento fiscal previsto (coluna “f” da Tabela 1 a seguir), que apresentou uma queda de 7,5 pontos percentuais no exercício de 2016 e atingiu o patamar de apenas 82,7% no exercício de 2018, conforme segue:

**TABELA 1 ■ VALOR TOTAL DO ORÇAMENTO E DAS DESPESAS FISCAIS**

LOA	RECEITAS ESTIMADAS* EM TRILHÕES DE REAIS	ORÇAMENTO FISCAL	DESPESAS TOTAIS PREVISTAS**	DESPESAS FISCAIS PREVISTAS*17***	% DO ORÇAMENTO FISCAL FRENTE ÀS RECEITAS ESTIMADAS	% DAS DESPESAS FISCAIS FRENTE AO ORÇAMENTO FISCAL
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)= b/a*100	(f)
2015 Lei n. 12.919/2013	2.876.676.947.442,00	1.278.744.997.530,00	2.876.676.947.442,00	1.175.068.946.257,00	44,45%	91,9%
2016 Lei n. 13.242/2015	2.953.546.387.308,00	1.425.398.520.951,00	2.953.546.387.308,00	1.202.774.527.131,00	48,26%	84,4% ***

17 As despesas que, embora previstas na LOA, não possuem crédito de dotação suficiente para serem supridas, ou que ainda precisam ser feitas, apesar de não terem constado na LOA (despesas “não computadas”), serão objeto de créditos adicionais destinados a realizar ajustes orçamentários necessários à continuação do sistema. Esses créditos podem ser classificados como suplementares, especiais ou extraordinários. Os créditos suplementares reforçam a dotação orçamentária. Os especiais se destinam às despesas não computadas. E os extraordinários, para suprir despesas imprevistas como casos de guerra ou calamidade pública. A lei orçamentária, então, já prevê a possibilidade de abertura de crédito suplementar até determinado limite (BRASIL, 2018a).

LOA	RECEITAS ESTIMADAS <sup>†</sup> EM TRILHÕES DE REAIS	ORÇAMENTO FISCAL	DESPESAS TOTAIS PREVISTAS <sup>**</sup>	DESPESAS FISCAIS PREVISTAS <sup>††***</sup>	% DO ORÇAMENTO FISCAL FRENTE ÀS RECEITAS ESTIMADAS	% DAS DESPESAS FISCAIS FRENTE AO ORÇAMENTO FISCAL
2017 Lei n. 13.408/2016	3.415.431.200.238,00	1.800.923.807.399,00	3.415.431.200.238,00	1.520.597.719.222,00	52,73%	84,4% *****
2018 Lei n. 13.473/2017	3.506.421.082.632,00	1.625.647.682.049,00	3.506.421.082.632,00	1.344.128.529.289,00	46,36%	82,7% *****

FONTE: Elaboração própria com base nos dados extraídos das leis orçamentárias aqui referidas.

\*Incluídas as receitas do Orçamento Fiscal, do Orçamento da Seguridade Social e do Refinanciamento da Dívida Pública.

\*\*Despesas com Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Refinanciamento da Dívida Pública.

\*\*\*Excluídas as despesas com refinanciamento da dívida pública constantes do Orçamento Fiscal.

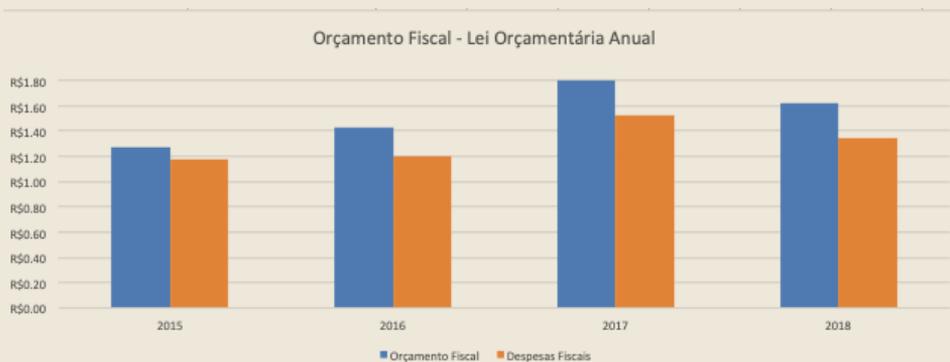
\*\*\*\*Essa diferença se deu porque *um percentual de 15,62% saiu do orçamento fiscal para as despesas com o Orçamento da Seguridade Social.*

\*\*\*\*\* Essa diferença se deu porque *um percentual de 15,56% saiu do orçamento fiscal para as despesas com o Orçamento da Seguridade Social.*

\*\*\*\*\*Essa diferença se deu porque *um percentual de 17,31% saiu do orçamento fiscal para as despesas com o Orçamento da Seguridade Social.*

A relação entre o orçamento fiscal e as despesas fiscais pode ser mais bem observada no gráfico a seguir, que demonstra o aumento gradual da desproporção entre ambos:

### GRÁFICO 1 ■ ORÇAMENTO FISCAL E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL



FONTE: Elaboração própria com base nos valores das Leis Orçamentárias Anuais referidas.

Fica evidenciado que parte da receita total auferida pela União para o custeio de despesas fiscais teve que ser destinada ao suprimento de despesas da seguridade social, revelando o problema do custeio dos direitos sociais e, conseqüentemente, as escolhas do Estado refletidas por meio de suas políticas públicas.

Além disso, tais dados demonstram que o total estimado para receita fiscal da União teve crescimento percentual superior ao IPCA nos exercícios de 2016 e 2017. Em 2018, entretanto, observa-se uma significativa queda referente ao mesmo índice, sobretudo em comparação à receita auferida no exercício de 2017:

## GRÁFICO 2 ■ ANÁLISE DO ORÇAMENTO FISCAL EM COMPARAÇÃO COM O ÍNDICE IPCA NO PERÍODO ENTRE 2015 E 2018



FONTE: Elaboração própria.

Entre os possíveis fatores que determinaram esse aumento da arrecadação prevista para 2017, está a atuação dos órgãos de Fiscalização da Receita Federal, tendo em vista que, conforme se extrai do gráfico colacionado no Relatório de Fiscalização, disponibilizado pela Receita Federal, houve um salto expressivo no montante do crédito tributário lançado, como resultado da atuação da fiscalização, o que culminou no aumento da arrecadação.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Não obstante, ressalta-se que a referência ao resultado da fiscalização e o volume de créditos lançados, constante dos dados divulgados, não implicam, necessariamente, recebimento da integralidade.

### GRÁFICO 3 ■ VALOR DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO LANÇADO NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 2013 E 2018



FONTE: Relatório de Fiscalização da Receita Federal (BRASIL, Receita Federal do Brasil, 2019).

Todavia, no caso do objeto da pesquisa, é preciso compreender que nem todas as receitas orçamentárias fiscais são computadas como fonte de recursos passíveis de serem destinados às despesas da União com educação. Isso porque as receitas correntes tributárias englobam impostos, taxas e contribuições e, no que se refere ao percentual mínimo que deve ser aplicado pela União nas ações de manutenção de desenvolvimento de ensino (MDE), a vinculação é da receita de impostos, e esse é o ponto que foi atingido pela EC n. 95/2016. Assim, muito embora a União também arrecade a contribuição do salário-educação, com destinação específica para o financiamento da educação básica, o montante que lhe é correspondente está fora do campo de análise. E foi expressamente excluído pela EC n. 95/2016. Ainda, há outras fontes de receita (receitas de capital) que se destinam ao suprimento das despesas do Estado.

Portanto, a verificação do valor investido pela União em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) requer um recorte nas receitas que compõem o orçamento fiscal, o que foi obtido do “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”, dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (REEO), elaborados de acordo com os ditames do art. 72 da Lei n. 9.394/1996 (BRASIL, 2022), nos exercícios de 2015, 2016, 2017 e 2018.<sup>19</sup>

A partir desse relatório, foi possível apurar o cumprimento, pela União, do investimento mínimo em educação previsto no art. 212 da Constituição Federal (18% da receita resultante de impostos). Isso foi feito, primeiramente, no que se refere aos

<sup>19</sup> Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2018/26-2>. Acesso em: 6 jun. 2022.

exercícios de 2015, 2016 e 2017. E por quê? Porque em decorrência da aplicação das regras do art. 110 do ADCT, introduzidas pela EC n. 95/2016, até 2017, a forma de registro utilizada era diferente da aplicada a partir do exercício de 2018, conforme os respectivos Manuais de Demonstrativos Fiscais.

Explica-se. Para apurar o montante percentualmente aplicado em educação pela União, tomou-se o montante da receita total de impostos,<sup>20</sup> excluindo-se desse valor o somatório das transferências constitucionais obrigatórias<sup>21</sup> realizadas pela União aos outros entes federados,<sup>22</sup> com o intuito de obter o total da receita líquida de impostos.<sup>23</sup> Lembre-se que, para o cômputo dos 18%, não devem ser consideradas as receitas adicionais<sup>24</sup> auferidas com contribuição social do salário-educação, com operações de crédito destinadas à educação<sup>25</sup> e outras receitas destinadas à educação, que podem, entretanto, fazer frente a despesas específicas da União com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).<sup>26</sup>

Assim, verifica-se a evolução do percentual de investimento da União sobre a receita líquida de impostos com as ações de MDE, nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, conforme dados da tabela a seguir:

---

20 De acordo com o Manual de Demonstrativos RREO 2018, disponibilizado no site do Tesouro Nacional, o quadro de Receitas do Ensino destina-se a identificar as receitas utilizadas como base de cálculo para o mínimo constitucional previsto no art. 212, o que justifica a subdivisão entre Receita Líquida de Impostos e Receitas Adicionais (BRASIL, 2018b).

21 Tal desconto decorre da aplicação do disposto no § 1º do art. 212 da Constituição Federal, já que a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios não deve ser considerada como integrante da base de cálculo para o mínimo constitucional (BRASIL, 2018b).

22 Art. 212, § 1º, da CF/1988: “A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir”.

23 Adotou-se como parâmetro o total da receita líquida de impostos realizada, tendo em vista que identifica os valores das receitas efetivamente realizadas e arrecadadas diretamente pelo órgão ou por meio de outras instituições, não se confundindo com a receita prevista, informada na LOA (BRASIL, 2018b).

24 Registra os valores de receitas que não entram na base de cálculo para a comprovação dos limites mínimos constitucionais, mas cuja destinação está vinculada ao ensino (BRASIL, 2018b).

25 Registra o valor de outras receitas destinadas à educação que não constam nos itens anteriores e que requerem apresentação no demonstrativo, em razão do disposto no art. 72 da Lei n. 9.394/1996 e, do mesmo modo que as contribuições sociais do salário à educação e as operações de crédito destinadas ao financiamento da educação, não compõem a base de cálculo dos limites mínimos a serem aplicados em MDE (BRASIL, 2018b).

26 Tais valores são, ademais, incluídos em outros anexos (I, II e III) que integram o RREO.

**TABELA 2 ■ COMPARAÇÃO ENTRE O MÍNIMO CONSTITUCIONAL OBRIGATÓRIO (18%) E O PERCENTUAL APLICADO EM FUNÇÃO DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS EM AÇÕES DE MDE NO PERÍODO DE 2015 A 2017 TAL DESCONTO DECORRE DA APLICAÇÃO DO DISPOSTO NO § 10 DO ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, JÁ QUE A PARCELA DA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS TRANSFERIDA PELA UNIÃO AOS ESTADOS, AO DISTRITO FEDERAL E AOS MUNICÍPIOS NÃO DEVE SER CONSIDERADA COMO INTEGRANTE DA BASE DE CÁLCULO PARA O MÍNIMO CONSTITUCIONAL (BRASIL, 2018B).**

EXERCÍCIO	RECEITA DE IMPOSTOS (R\$ MILHÕES)	TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (R\$ MILHÕES) <sup>27</sup>	REC LÍQUIDA DE IMPOSTOS (R\$ MILHÕES)	% MÍNIMO	MÍNIMO LEGAL (R\$ MILHÕES)	VALOR EFETIVAMENTE GASTO COM DESPESAS TÍPICAS DE MDE (R\$ MILHÕES)	% APLICADO	DIFERENÇA (EM %)
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)=(D)*(C)	(F)	(G)= (F/C)*100	(H)= (G)-(D)
2015	425.736.228	167.158.940	258.577.288	18%	46.543.912	59.366.218	22,96%	4,96%
2016	450.184.067	191.390.589	258.793.479	18%	46.582.826	66.693.558	25,77%	7,77%
2017	456.876.949	184.760.476	272.116.473	18%	48.980.965	63.197.704	23,22%	5,22%

FONTE: Elaboração própria, conforme RREO de 2015 a 2017.

Destaca-se que a coluna de gastos é referente a despesas empenhadas (BRASIL, 2018b), isto é, aquelas para as quais o Estado já se obrigou ao pagamento, independentemente da liquidação.<sup>28</sup> O valor informado como efetivamente gasto com despesas típicas de MDE retrata as despesas com todas as etapas do ensino – ensino infantil, fundamental, médio e superior –, nelas incluídos a educação de jovens e adultos, a educação especial e o ensino profissionalizante integrado, evitando-se a dupla contagem (BRASIL, 2018b).

27 De acordo com o Manual de Demonstrativos RREO 2018, “essa coluna identifica os valores referentes às transferências constitucionais concedidas aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios, decorrentes da repartição de impostos. O valor obtido deverá ser deduzido da RECEITA DE IMPOSTOS a fim de se obter a RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS, base de cálculo para a apuração do limite mínimo estabelecido na Constituição”. Até a segunda edição do MDF, nesse campo, eram incluídos também os valores referentes à desvinculação de receitas de impostos da União. A partir de 2011, esses valores não poderão mais ser deduzidos para cálculo do total da receita líquida de impostos, conforme estabelece a Emenda Constitucional n. 59 de 2009 (BRASIL, 2018b).

28 Destaca-se que essa pequena diferença entre despesa empenhada e liquidada entra como despesa inscrita em restos a pagar não processados, não sendo computada na base do limite constitucional do exercício seguinte, inexistindo, portanto, duplicidade.

A tabela comparativa mostra *uma redução do percentual investido em ações típicas de MDE*<sup>29</sup> no exercício de 2017 em relação à receita líquida de impostos, com uma queda de 2,57%.

Queda em patamar semelhante, no percentual de 2,19%, se observa no valor total investido em ações de MDE em função da soma da receita líquida de impostos e das receitas adicionais destinadas ao ensino (essa última composta pela soma dos valores auferidos com a contribuição do salário-educação, com as receitas de operação de crédito e outras receitas destinadas à educação), consoante ilustra a Tabela 3 a seguir:

**TABELA 3 ■ COMPARAÇÃO ENTRE O VALOR TOTAL DAS DESPESAS EMPENHADAS EM MDE EM FUNÇÃO DA SOMA DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E DAS RECEITAS ADICIONAIS, NO PERÍODO DE 2015 A 2017**

EXERCÍCIO	RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS + RECEITAS ADICIONAIS R\$	DESPESAS EMPENHADAS COM BASE NA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS (BASE NO MÍNIMO CONSTITUCIONAL)	DESPESAS EMPENHADAS COM BASE NAS RECEITAS ADICIONAIS	TOTAL DO INVESTIMENTO EM MDE R\$	PERCENTUAL INVESTIDO %
2015	273.430.163	59.366.218	18.534.921	77.901.139	28,49%
2016	266.767.636	66.693.558	11.438.215	78.131.773	29,29%
2017	279.835.269	63.197.704	12.651.096	75.848.800	27,10%

FONTE: Elaboração própria, conforme nomenclatura e valores disponíveis no Anexo VIII do RREO de 2015-2017.

Com base nesta tabela, observa-se, então, uma queda do percentual investido em ações de manutenção de desenvolvimento do ensino no ano de 2017.

No exercício de 2018, entretanto, a metodologia de elaboração do “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE”, Anexo VIII dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, foi alterada, em razão das modificações inseridas pela EC n. 95/2016, especialmente no que dispôs, para a educação, o art. 110 do ADCT, já citado.

<sup>29</sup> Ressalva importante feita no Manual de Demonstrativos está na distinção estabelecida pelos arts. 37 e 40 da CF/1988 e art. 22 da Lei n. 11.494/2007 entre remuneração, provento e pensão. Enquadram-se nas despesas com MDE apenas a remuneração dos profissionais da educação, devendo os valores com provento e pensão ser classificados como despesas de Previdência (BRASIL, 2018b).

Todavia, o Manual de Demonstrativos Fiscais de 2019 (BRASIL, 2018b) manteve, do mesmo modo que no cálculo anterior, as regras de deduções e receitas que devem ser incluídas ou excluídas do cômputo do valor mínimo constitucional.

O quadro do Anexo VIII, referente às despesas com MDE de 2018, por sua vez, deixou de informar o valor das transferências com arrecadação de impostos e receita líquida de impostos de maneira individualizada e passou a informar diretamente o valor nominal do mínimo constitucional – 18% sobre a receita líquida de impostos (art. 212 da CF/1988), na primeira coluna, e, na segunda coluna, o valor mínimo segundo os ditames da EC n. 95/2016, cujo referencial deixa de ser a receita líquida de impostos, conforme se demonstra na tabela a seguir:

**TABELA 4 ■ VALORES PREVISTOS COMO LIMITE MÍNIMO DO INVESTIMENTO DA UNIÃO EM EDUCAÇÃO APÓS A EC N. 95/2016**

18 % DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS DO ANO CORRENTE (REGRA ANTIGA) R\$	18 % DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS ATÉ O MÊS DO ANO ANTERIOR CORRIGIDO PELO IPCA (CONFORME A EC N. 95/2016) (REGRA NOVA) R\$	DESPESAS EXECUTADAS ATÉ O MÊS COM MDE R\$	EXECUÇÃO EM RELAÇÃO AO LIMITE MÍNIMO %
(a)	(b)	(c)	(d)=c/b
53.852.633	50.450.394	64.429.497	127,71%

FONTE: Elaboração própria, conforme nomenclatura e valores disponíveis no Anexo VIII no RREO de 2018.

Depreende-se dessa nova forma de cálculo, veiculada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais de 2018, a grave distorção imposta pela EC n. 95/2016 na estipulação do montante mínimo a ser considerado como piso do investimento nas ações com MDE. Isso porque, pelo novo método de cálculo, obtém-se patamar mínimo inferior ao que seria computado pela aplicação da regra do art. 212 da CF/1988, conforme demonstram as diferenças dos valores identificados pelas letras (a) e (b) das colunas da Tabela 4.

Assim, visualiza-se de maneira clara o primeiro impacto causado pela aplicação da EC n. 95/2016: a redução do valor nominal adotado como limite mínimo do investimento da União em ações de MDE, ocasionada pela alteração da base de cálculo prevista no art. 212 da CF/1988 para cômputo das aplicações mínimas em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em continuidade, considerando-se o percentual de 18% da receita líquida de impostos do ano corrente como referencial matemático para inferir o valor da receita

líquida de imposto do exercício de 2018, é possível observar que também houve uma redução do percentual do valor total das despesas executadas com MDE.

Destarte, com esses dados, retoma-se a Tabela 2 supra para inserir o exercício de 2018, o que permite, de modo mais claro, a visualização não somente da queda, como também da tendência de queda progressiva, a partir da aplicação das regras da EC n. 95/2016.

**TABELA 5 ■ COMPARAÇÃO ENTRE O MÍNIMO CONSTITUCIONAL OBRIGATÓRIO (18%) E O PERCENTUAL APLICADO EM FUNÇÃO DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS EM AÇÕES DE MDE NO PERÍODO DE 2015 A 2018**

EXERCÍCIO	REC. LÍQUIDA DE IMPOSTOS (R\$ MILHÕES)	% MÍNIMO	MÍNIMO LEGAL (R\$ MILHÕES)	VALOR EFETIVAMENTE GASTO COM DESPESAS TÍPICAS DE MDE (R\$ MILHÕES)	% APLICADO	DIFERENÇA (EM %)
	(A)	(B)	(C)=(B)* (A)	(D)	(E)=D/A)* 100	(F)=(E)-(B)
2015	258.577.288	18%	46.543.912	59.366.218	22,96%	4,96%
2016	258.793.479	18%	46.582.826	66.693.558	25,77%	7,77%
2017	272.116.473	18%	48.980.965	63.197.704	23,22%	5,22%
2018	299.181.294	18%	53.852.633	64.429.497	21,53%	3,54%

FONTE: Elaboração própria.

Diante desse cenário, é inquestionável a redução, em termos percentuais, dos investimentos da União com as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino nos anos subsequentes à EC n. 95/2016, não obstante inexistir qualquer redução significativa na base de cálculo (receita líquida de impostos), aproximando-se, cada vez mais, do patamar mínimo constitucional, conforme ilustra a gradual redução da diferença indicada na coluna “f” da Tabela 5.

Assim, a redução nominal do valor adotado como limite mínimo de investimento da União em MDE resta comprovada. Isso porque, ainda que se entenda que a redução gradual do investimento em educação, conforme apontado supra, não seja efeito exclusivo da EC n. 95/2016, é inquestionável a aproximação do percentual investido pela União com a base/piso. Sendo assim, a modificação da base de cálculo, nos termos previstos pela EC n. 95/2016 (conforme ilustra a Tabela 4), cuja

consequência é a previsão do valor nominal tido como mínimo para quem daquele resultante da operação de 18% sobre a receita líquida de impostos, confirma a flagrante violação do mínimo previsto no art. 212 da CF/1988. E, de fato, com a redução de recursos financeiros destinados às despesas com educação, colocam-se em risco, para dizer o mínimo, as metas educacionais fixadas legalmente (PNE).

### 8.3 ■ DEMONSTRAÇÃO DOS EFEITOS DA APLICAÇÃO DA REGRA DO ART. 107 DO ADCT

Não se pode desconsiderar que, além dessa redução do mínimo constitucional a ser investido nas ações de MDE, a EC n. 95/2016 ainda limitou as despesas primárias operacionalizadas pelo Poder Executivo, no qual se insere o Ministério da Educação, órgão orçamentário que concentra os créditos para o custeio dos serviços públicos destinados à educação, realizados por cada uma de suas unidades orçamentárias – universidades, fundações, escolas, creches, entre outras unidades (BRASIL, 2018a).

Com isso, o Poder Executivo terá que limitar seus gastos primários, que não poderão crescer em percentual superior à inflação e, assim, distribuir seus recursos entre todas as despesas primárias, respeitadas aquelas obrigatórias.

Observado o recorte temático ora realizado, o objetivo é identificar qual o impacto da aplicação dessa medida de austeridade fiscal, prevista no art. 107, no financiamento da educação pública pela União. Para tanto, é preciso primeiro compreender, dentro das despesas com educação, quais são as que se submetem ao teto de gastos e quais delas não se submetem.

De acordo com o § 6º desse dispositivo, não são incluídas na base de cálculo as transferências constitucionais estabelecidas no § 6º do art. 212 da CF/1988, isto é, aquelas decorrentes das cotas estaduais e municipais de arrecadação da contribuição do salário-educação, distribuídas de maneira proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica,<sup>30</sup> do mesmo modo que não se subordinam ao teto as complementações<sup>31</sup> feitas pela União aos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais

30 Importante destacar que as transferências constitucionais a Estados, Distrito Federal e Municípios relativas ao Fundeb (art. 159 da CF), à cota-parte do salário-educação (art. 212, § 6º, da CF) e aos valores decorrentes da exploração de petróleo e gás natural não se enquadram nas despesas da União – alerta feito no Estudo Técnico n. 22/2016, elaborado pela Câmara dos Deputados (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2016).

31 A determinação prevista no inciso V do art. 60 do ADCT impõe à União a obrigação de complementar os recursos dos Fundos sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

da Educação (Fundeb), previstos no art. 60, inciso I, do ADCT. Todas as demais despesas com educação sofreram a limitação do teto.

Ao verificar as despesas primárias<sup>32</sup> da União na função Educação, com base na Lei Orçamentária Anual, é possível subdividi-las segundo os seguintes grupos de natureza de despesa: despesas com pessoal e encargos; outras despesas correntes,<sup>33</sup> nelas computadas as despesas correntes obrigatórias e discricionárias; despesas de investimentos;<sup>34</sup> e despesas com inversões financeiras.<sup>35</sup>

Assim, utilizando-se do método de comparação dos valores efetivamente realizados com as despesas primárias acima mencionadas nos dois anos anteriores à EC n. 95/2016 (2015 e 2016) e nos dois anos posteriores (2017 e 2018), é possível estabelecer o seguinte quadro:

**TABELA 6 ■ COMPARAÇÃO DOS VALORES REALIZADOS EM DESPESAS PRIMÁRIAS NO PERÍODO ENTRE 2015 E 2018**

ANO	DESPESAS REALIZADAS NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO	DESPESAS PRIMÁRIAS <sup>36</sup> REALIZADAS NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO	PERCENTUAL DAS DESPESAS PRIMÁRIAS FRENTE ÀS DESPESAS TOTAIS	AUMENTO EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR
2015	R\$ 88.600.702.656,74	R\$ 88.600.702.656,74	100%	8,69%

32 O enquadramento das despesas da União como despesas primárias na função Educação também se extrai do Informativo Técnico elaborado pela Câmara dos Deputados (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2019).

33 Conceituadas como “despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica ‘Despesas Correntes’ não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa” pelo *Manual de contabilidade aplicada ao setor público* (BRASIL, 2018a).

34 “Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.” (BRASIL, 2018a).

35 “Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.” (BRASIL, 2018a).

36 Incluídas nesta classificação as despesas de investimentos e despesas com inversões financeiras, conforme enquadramento realizado no Informativo Técnico da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019).

ANO	DESPESAS REALIZADAS NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO	DESPESAS PRIMÁRIAS <sup>36</sup> REALIZADAS NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO	PERCENTUAL DAS DESPESAS PRIMÁRIAS FRENTE ÀS DESPESAS TOTAIS	AUMENTO EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR
2016	R\$ 95.184.486.040,65	R\$ 95.184.486.040,65	100%	7,43%
2017	R\$ 101.815.636.008,00	R\$ 101.815.636.008,00	100%	6,97%
2018	R\$ 95.589.471.550,92	R\$ 95.589.471.550,92	100%	-6,12%

FONTE: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência.<sup>37</sup>

A desaceleração do crescimento no ano de 2017 e a queda superior a seis pontos percentuais observada no ano de 2018 têm seu reflexo de maior impacto observado nas despesas com inversões financeiras e naquelas classificadas como “outras despesas correntes”, cujo crescimento se manteve em nível de estagnação quando comparado a 2016:

**TABELA 7 ■ COMPARAÇÃO DOS VALORES REALIZADOS EM DESPESAS PRIMÁRIAS NO PERÍODO ENTRE 2015 E 2018**

GND	2015	2016	2017	2018
1. Pessoal e encargos sociais	R\$ 38.624.052.944,61	R\$ 38.736.366.503,34	R\$ 44.231.160.918,95	R\$ 43.573.055.663,62
3. Outras despesas correntes	R\$ 34.673.105.106,80	R\$ 37.542.651.606,15	R\$ 36.937.292.175,35	R\$ 38.401.729.621,65
5. Inversões financeiras	R\$ 13.939.573.912,98	R\$ 17.220.368.690,31	R\$ 19.485.795.897,16	R\$ 11.992.821.518,18

<sup>37</sup> Dados obtidos por meio dos filtros de pesquisa disponibilizados no Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento/despesas>.

GND	2015	2016	2017	2018
4. Investimentos	R\$ 1.363.970.692,35	R\$ 1.685.099.240,85	R\$ 1.161.387.016,54	R\$ 1.621.864.747,47

FONTE: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência.<sup>38</sup> Valores em bilhões de reais.

Tais dados podem ser mais bem visualizados no gráfico abaixo,<sup>39</sup> o qual retrata as despesas realizadas por grupos de sua natureza, em bilhão de reais, com base em fevereiro de 2019:

**GRÁFICO 4 ■ DESPESAS REALIZADAS POR GRUPO DE NATUREZA: PESSOAL E ENCARGOS, DESPESAS CORRENTES OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS E DESPESAS DE INVESTIMENTO**



Fonte: Siafi; valores corrigidos pelo IPCA; despesas primárias pagas no exercício, inclusive restos a pagar.

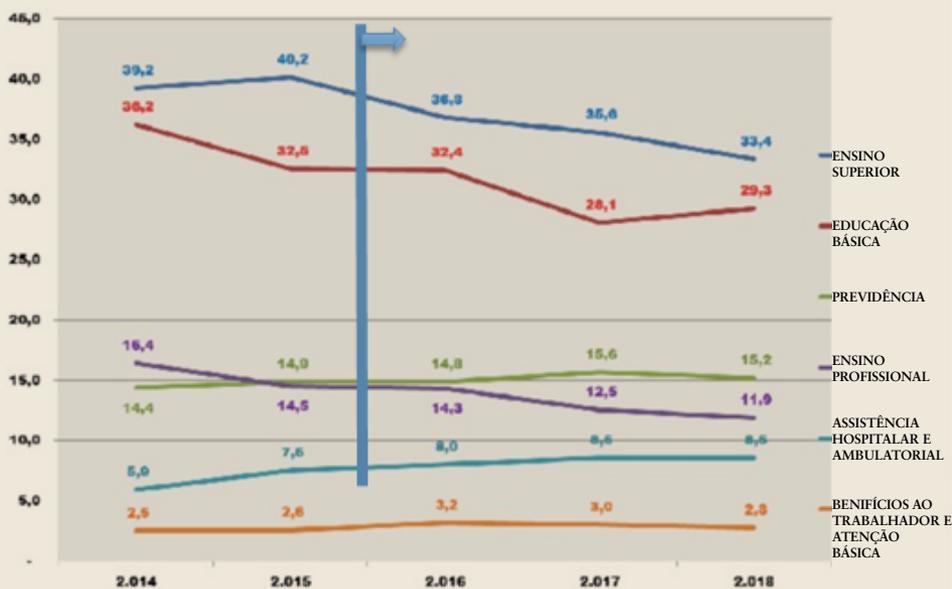
Dessa forma, é inevitável o questionamento sobre o impacto dessa redução das despesas nas subfunções. Isso ficou evidenciado em estudo que abordou a atuação governamental, com o objetivo de identificar quais seriam as “subfunções finalísticas do MEC” e, assim, condensou os dados por meio do filtro de despesas por “grupo de subfunções”, considerando os valores em bilhão para fevereiro de 2019:<sup>40</sup>

38 Dados obtidos por meio dos filtros de pesquisa disponibilizados no Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento/despesas>.

39 Elaborado pelo órgão de Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019).

40 Elaborado pelo órgão de Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019).

**GRÁFICO 5 ■ DESPESAS REALIZADAS POR GRUPO DE SUBFUNÇÃO: ENSINO SUPERIOR; EDUCAÇÃO BÁSICA; PREVIDÊNCIA; ENSINO PROFISSIONAL; ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL; BENEFÍCIOS AO TRABALHADOR E ATENÇÃO BÁSICA. VALORES EM BILHÕES**



Fonte: Siafi; valores corrigidos pelo IPCA; despesas primárias pagas no exercício, inclusive restos a pagar.

Tomando-se por referência os valores em bilhões, a partir do ano de 2016, é possível verificar que, no período entre 2016 e 2018, houve:<sup>41</sup> I) uma redução de 9,24% no investimento em educação superior, sinalizada em azul escuro; II) uma queda de 9,57% no investimento em educação básica, indicada pela linha vermelha; III) uma queda de 16,79% no ensino profissional, ilustrada pela linha roxa; e IV) uma redução de 12,5% em benefícios ao trabalhador e atenção básica, identificada pela linha laranja.

Logo, mais uma vez, mesmo que não se possa atrelar a queda de investimentos em educação exclusivamente aos efeitos da EC n. 95/2016, é certo que os valores obtidos como referenciais base para incidência da inflação (IPCA) e, assim, obtenção do teto de gastos com despesas primárias, são insuficientes para o cumprimento dos deveres constitucionais impostos à União. Afinal, ainda que o investimento da União em educação represente 28,6% do total das despesas educacionais do País,<sup>42</sup> não se pode olvidar o papel que lhe foi atribuído de suplementação e redistribuição.

41 Cálculo realizado tomando-se por base o valor investido em 2016 como correspondente a 100%, a fim de obter o aumento ou decréscimo, em termos percentuais, no ano de 2018. Fórmula de cálculo: valor de 2016 (a); 100% (b); valor de 2018 (c) =  $c \cdot b/a$ .

42 Dado obtido no Relatório de Acompanhamento do PNE (INEP. *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2018*. Brasília: INEP, 2018. Disponível

Dos ditames da Constituição se extrai que, a partir da competência comum determinada aos entes federativos no art. 23, a União é a responsável por organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições federais de ensino público e, ainda, exercer a função redistributiva e supletiva com o fim de garantir a equalização das oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e aos municípios.<sup>43</sup> Dentro de tal atribuição está, certamente, a responsabilidade de todos os entes de cumprir o Plano Nacional de Educação, previsto no art. 214 da Constituição Federal (BRASIL, 2017).

Assim, considerando o distanciamento entre as metas estabelecidas e o seu atingimento até 2024,<sup>44</sup> é indubitável a necessidade de aumento do investimento público em educação,<sup>45-46</sup> até porque o próprio Plano Nacional de Educação determinou, em sua Meta 20, a ampliação dos investimentos públicos para alcance do patamar de 10% do PIB no final do decênio.

No mesmo sentido, o Plano Plurianual da União para o período de 2016-2019 previu como prioridade da Administração Pública Federal as metas inscritas no PNE. Logo, o impacto evidente da EC n. 95/2016 ao limitar o aumento das despesas primárias da União com educação ao patamar da inflação, tomando como

---

em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/relatorio-do-2o-ciclo-de-monitoramento-das-metas-do-pne-2018>. Acesso em: 26 maio 2022).

- 43 CF/1988: “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”.
- 44 A análise da probabilidade de atingimento das metas do PNE foi objeto de estudo no artigo “Limite de gastos e Plano Nacional da Educação: a relação indissociável para os rumos da educação”, no qual se demonstrou que as metas mais próximas de concretização até 2024 são as Metas 1, 4, 13 e 14, mas que ainda existem muitas metas distantes de serem atingidas, tais como as Metas 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16 (GIOIA; PAOLI, 2018).
- 45 A correlação direta entre investimento público e avanços dos resultados do Estado nas políticas educacionais é observada no período entre 2005 e 2013, época na qual os investimentos públicos totais em educação “passaram de 4,5% do PIB em 2005 para 6,0% do PIB em 2013” e obtiveram-se avanços significativos nos indicadores da educação, como a frequência escolar de “97,7% da população de 6 a 14 anos” (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2017).
- 46 Para Philip Alston, o Brasil deveria incrementar o investimento em educação em R\$ 37 bilhões para atingir educação de qualidade (OHCHR, 2016).

base os valores já em queda, conforme demonstrado anteriormente, está na dificuldade de alocação de recursos para cumprimento dos objetivos constitucionais delineados para universalização de uma educação de qualidade; na implementação das medidas previstas no PNE, cujo financiamento encontra-se diretamente previsto dentro do rol de despesas primárias da União, discriminadas supra; e naquelas medidas cuja atuação da União, ainda que indireta, se destina ao aumento das oportunidades educacionais e do padrão mínimo de qualidade do ensino, conforme imposto pelo art. 211 da Constituição.<sup>47</sup>

Trata-se das medidas destinadas a: I) universalizar o atendimento escolar para a população entre 15 e 17 anos e a taxa líquida de matrículas no ensino médio (referente à Meta 3); II) elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir o analfabetismo funcional (referente à Meta 9); III) oferecer matrículas de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional (referente à Meta 10); IV) aumentar as matrículas de educação profissional técnica de nível médio; V) promover a colaboração dos entes federados para estabelecer plano nacional de formação dos profissionais da educação, com medidas de apoio e valorização da carreira (referente às Metas 15, 16, 17 e 18); VI) elevar a taxa de matrículas na educação superior, aliada ao aumento da qualidade, com ampliação do número de mestres e doutores no corpo docente e aumento das matrículas nas pós-graduações *stricto sensu* (Metas 12, 13 e 14).

Ressalvam-se, apenas, as metas relativas à educação básica, em razão da não subordinação à EC n. 95/2016 dos mínimos constitucionais destinados à MDE pelos estados e municípios, cuja prioridade é a educação básica, e da exclusão realizada pela EC n. 95/2016 das complementações feitas pela União aos recursos do Fundeb, prevista no art. 60, inciso VII, do ADCT, segundo o qual a União complementarará, no mínimo, 10% do total de recursos que compõem o Fundo (BRASIL, 2017).

Assim, compreende-se que a destinação de recursos da União para a referida complementação não se subordina ao teto de gastos, permitindo-se a adoção de política pública que possibilite a complementação em patamar superior ao mínimo, desde que respeitado o limite de 30%.

---

47 No mesmo sentido, o Estudo Técnico n. 1/2017 da Câmara dos Deputados conclui: “O novo regime fiscal constante da EC 95/16, ao limitar a despesa primária total da União à despesa realizada em 2016, corrigida pelo IPCA, considerada a expansão das despesas obrigatórias, em especial as previdenciárias e assistenciais, compromete a execução das políticas públicas educacionais previstas na Constituição, no Plano Nacional de Educação e no Plano Plurianual”. (BRASIL, 2017).

Diante do exposto, o monitoramento dos recursos investidos em educação no período entre 2016 e 2018 evidencia o impacto negativo da EC n. 95/2016 nos investimentos e a conseqüente insuficiência de recursos para atingimento dos objetivos constitucionais.

Fica evidente, portanto, que a já mencionada inadmissibilidade de subsistência da EC n. 95/2016 não tem substrato apenas em fundamentos numéricos de investimento mínimo contrário ao art. 212 da CF/1988, mas também nos compromissos assumidos pelo País em termos de universalização, qualidade da educação e, de maneira geral, realização dos direitos sociais.

## **9 ■ PROPOSTA DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

A pesquisa demonstrou que ainda é curto o período de tempo de vigência da EC n. 95/2016 para que se possa aferir seus efeitos.

De qualquer modo, em face dos resultados apontados, fica evidenciada a imprescindibilidade do controle fiscalizatório contínuo, não somente das leis orçamentárias para verificação de sua conformidade com as normas constitucionais que vinculam a aplicação de recursos para a educação mas, também, da forma de execução orçamentária. Ou seja, tanto do controle da função legislativa quanto da função executiva. E, nesse ponto, o controle deve se voltar à verificação do cumprimento da destinação de verbas obrigatórias (vinculadas) e também das escolhas efetuadas no campo da discricionariedade, tendo em vista as metas educacionais a serem cumpridas.

O controle eficiente da execução orçamentária no Tribunal de Contas é imprescindível e deve ser feito considerando-se, inclusive, a adequação das regras dos Manuais de Contabilidade utilizadas para o setor público (a cada exercício) às normas constitucionais, especialmente quanto à transparência das respectivas demonstrações.

Além disso, é recomendável a continuidade do monitoramento da aplicação das regras da EC n. 95/2016 nos exercícios seguintes, razão pela qual se sugere a criação de um observatório permanente.

Ainda, em face da necessidade de conhecimentos fundamentais de Direito Financeiro e de Contabilidade para o desempenho mais eficiente do controle das contas públicas, sugere-se a capacitação de maior número de membros do Ministério Público (não somente daqueles ligados ao Tribunal de Contas) nessas áreas, a ser desenvolvida mediante cursos específicos.

## 10 ■ CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se as regras introduzidas pela EC n. 95/2016, o disposto no art. 212 da CF/1988 e os recursos orçamentários disponibilizados e efetivamente aplicados no período analisado (2015-2018), bem como tendo-se presentes as distinções expostas entre ações educacionais e ações de manutenção e desenvolvimento de ensino e entre verbas de aplicação obrigatória (vinculadas) e verbas de aplicação voluntária (discricionárias), chega-se ao final da pesquisa com a confirmação da hipótese e respostas positivas às questões iniciais que a impulsionaram, concluindo-se que:

1. Houve redução no montante de despesas com educação no período pesquisado (2015-2018), especificamente a partir de 2017.

Todavia, além da EC n. 95/2016, outros fatores, inclusive macroeconômicos, podem ter influenciado o ocorrido, não sendo possível precisar, de forma direta e implicacional, a relação exclusiva das regras da EC n. 95/2016 com a redução das despesas com educação.

O impacto direto da EC n. 95/2016, constatado por meio da análise de dados realizada, é a redução do valor considerado como mínimo para investimento na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), previsto no art. 212 da CF/1988. Isso em razão do disposto no art. 110 do ADCT.

Ademais, é fato que o investimento em educação precisa crescer na proporção do crescimento econômico do País. E a EC n. 95/2016, ao atrelar o limite de gastos com despesas primárias ao patamar da inflação (art. 107 do ADCT), restringe a evolução do investimento em educação, ainda que se observe o crescimento econômico do País.

Em suma, se, por um lado, não é possível estabelecer uma correlação exclusiva e direta entre a queda do investimento na educação e as regras da EC n. 95/2016 no período de 2015 a 2018, conforme demonstram os Gráficos 4 e 5, por outro lado, é inegável que a melhoria do desenvolvimento econômico não propiciará um aumento proporcional no investimento em educação, em razão, aí sim, dos efeitos da EC n. 95/2016.

2. A redução do montante de despesas com educação representa, certamente, uma desaceleração no crescimento e coloca em risco o cumprimento das metas prefixadas no vigente Plano Nacional da Educação.

Portanto, somente será possível observar com clareza os efeitos diretos da limitação imposta pela EC n. 95/2016, no que se refere ao montante de recursos destinados às despesas com educação, a partir do momento em que o País tiver uma melhoria no seu desenvolvimento econômico que, ao se refletir na receita de impostos, possibilitará avaliar qual seria o montante dos recursos destinados à edu-

cação comparando-se as duas regras: a anterior e a com base na EC n. 95/2016. Por essa razão, o monitoramento deve ser contínuo.

## REFERÊNCIAS

ACIJ. *Políticas fiscales y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia y Perú*. República Dominicana, maio 2018. Disponível em: <https://www.cesr.org/sites/default/files/ExSumm%20Esp%20FINAL.pdf>. Acesso em: 23 maio 2022.

ACNUDH – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. *Limite de gastos públicos do Brasil em 20 anos violará direitos humanos, alerta especialista da ONU*. ACNUDH, Genebra, 9 dez. 2016. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006&LangID=E>. Acesso em: 21 jul. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Estudo Técnico n. 22/2016: orçamento da educação – riscos de compressão das despesas não asseguradas pela PEC n. 241/2016*. Brasília, out. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et22-2016-orcamento-da-educacao-riscos-de-compressao-das-despesas-nao-asseguradas-pela-pec-no-241-2016>. Acesso em: 25 maio 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Estudo Técnico n. 1/2017. EC n. 95/2016 – Teto de gastos públicos: questões essenciais para o desenvolvimento da educação*. Brasília, jan. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et01-2017-teto-de-gastos-publicos-questoes-essenciais-para-o-desenvolvimento-da-educacao>. Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Informativo Técnico n. 6/2019-CONOF/CD*. Ministério da Educação: despesas primárias pagas 2014-2018 e impacto da EC n. 95/2016 (teto de gastos). Brasília, 14 fev. 2019. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/inf\\_6-2019-ministerio-educacao-despesas-primarias-pagas](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/inf_6-2019-ministerio-educacao-despesas-primarias-pagas). Acesso em: 4 jul. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União – Portal da Transparência. *Função Educação*. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2018>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Teto de gastos: o gradual ajuste para crescimento do país*. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/teto-de-gastos-o-gradual-ajuste-para-o-crescimento-do-pais.pdf/view>. Acesso em: 7 jun. 2022.

BRASIL. Portal da Transparência. Controladoria-Geral da União. *Orçamento anual*. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/orcamento?ano=2015>. Acesso em: 5 nov. 2018.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. *Plano Anual da Fiscalização 2019*. Brasília: Subsecretaria de Fiscalização da Receita Federal do Brasil, 2019. p. 7. Disponível em: [https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2019/05/2019\\_05\\_06-plano-anual-de-fiscalizacao-2019.pdf](https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2019/05/2019_05_06-plano-anual-de-fiscalizacao-2019.pdf). Acesso em: 30 maio 2022.

BRASIL. Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 8. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018a. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31484](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484). Acesso em: 9 jun. 2022.

BRASIL. Tesouro Nacional. *Manual de demonstrativos fiscais 2019*. 9. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda, 2018b. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:32236](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:32236). Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. *Aspectos fiscais da educação no Brasil*. Brasília, 9 jul. 2018c. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/aspectos-fiscais-da-educacao-no-brasil/2018/30>. Acesso em: 5 nov. 2018.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. *Relatório resumido da execução orçamentária (RREO)*. Brasília, abr. 2022. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2022/4>. Acesso em: 9 jun. 2022.

FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT. *Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil*. São Paulo: Brasil Debate/Fundação Friedrich Ebert, 2018. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14632.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2019.

GIOIA, Fulvia Helena de. O novo regime fiscal veiculado pela Emenda Constitucional 95/16: reflexos no custeio da educação no Brasil. *Cadernos de Direito Actual (online)*, v. 5, p. 329-339, 2017.

GIOIA, Fulvia Helena de. *Tributação & custeio da educação pública*. São Paulo: Juruá, 2018.

GIOIA, Fulvia Helena de; PAOLI, Carolina de Gioia. Limite de gastos e Plano Nacional da Educação: a relação indissociável para os rumos da educação. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 15, n. 3, p. 87-106, dez. 2020.

GIOIA, Fulvia Helena de; PAOLI, Carolina de Gioia. Universalidade e progressividade do direito à educação: parâmetros de aplicabilidade para os níveis de ensino no contexto do sistema educacional brasileiro a partir da Declaração dos Direitos do Homem. *Cadernos de Dereito Actual (online)*, v. 10, p. 47-61, 2018. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/367>.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. Norton: New York, 2000.

IBGE. *IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10 jul. 2019.

IBGE. *Produto Interno Bruto – PIB*. Rio de Janeiro: IBGE, [2019?]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 21 jul. 2019.

INEP. *Indicadores financeiros educacionais*. Brasília: INEP, 26 nov. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 9 jun. 2022.

INEP. *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2018*. Brasília: INEP, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/relatorio-do-2o-ciclo-de-monitoramento-das-metas-do-pne-2018>. Acesso em: 26 maio 2022.

MARTINS, Paulo de Sena. Pior a emenda que o soneto: os reflexos da EC 95/2016. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 12, n. 23, p. 227-238, jul./out. 2018. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/869>. Acesso em: 7 jun. 2022.

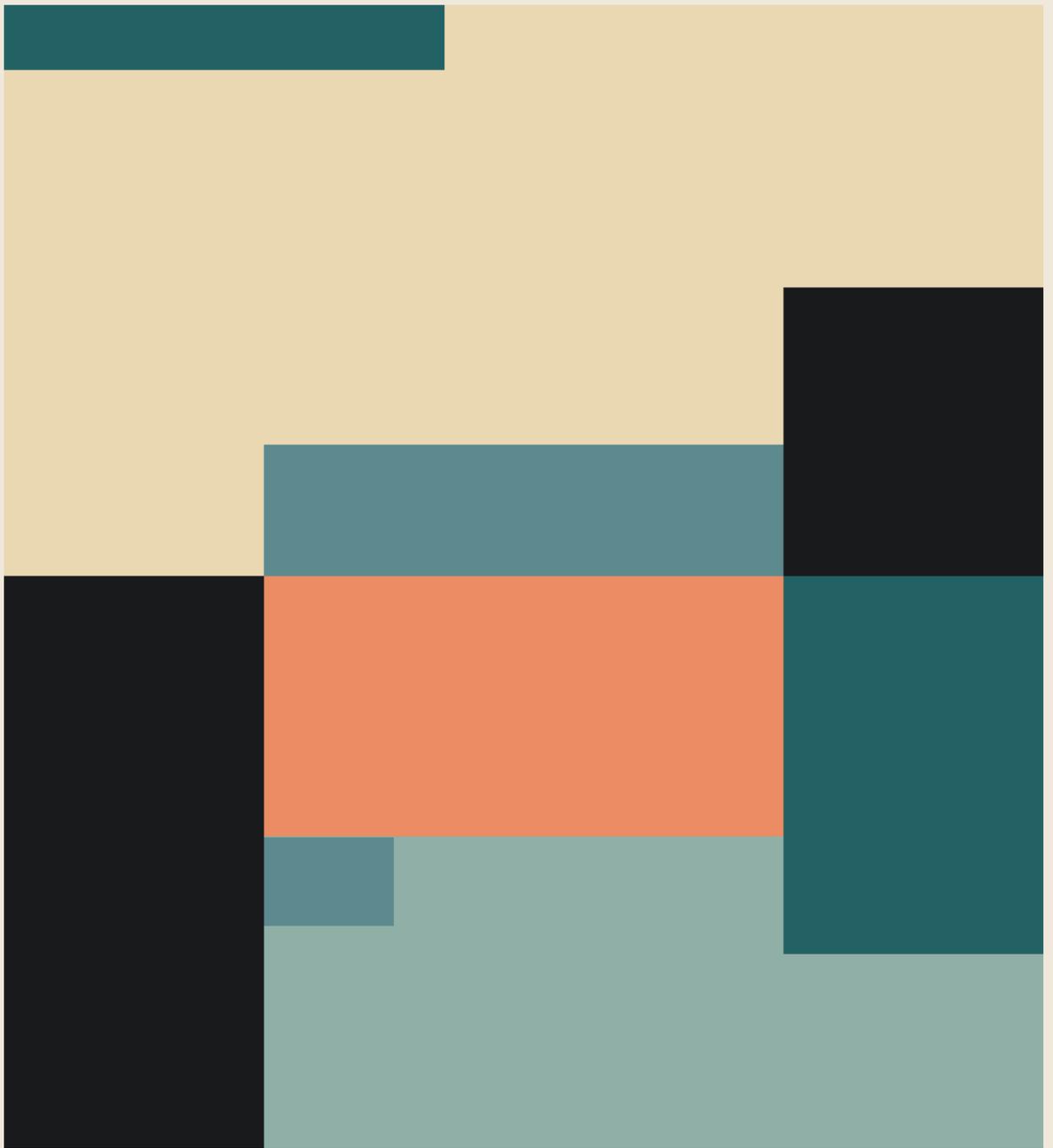
ODM Brasil. *Os objetivos de desenvolvimento do milênio*. [S. l.], [200-]. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em: 21 jul. 2019.

OHCHR. *Brazil 20-year public expenditure cap will breach human rights, UN expert warns*. Genebra, 9 dez. 2016. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2016/12/brazil-20-year-public-expenditure-cap-will-breach-human-rights-un-expert>. Acesso em: 4 jul. 2019.

OXFAM. *Direitos humanos em tempos de austeridade*. São Paulo, 14 dez. 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/direitos-humanos-em-tempos-de-austeridade/>. Acesso em: 24 maio 2022. p. 1-8.

PIRES, Manoel Carlos de Castro. *Carta de Conjuntura* (Nota Técnica: análise da PEC 55), v. 33, out./dez. 2016. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2016/12/analise-da-pec-55/>. Acesso em: 1º fev. 2019.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.



**O GRAU DE EFETIVIDADE NA SOLUÇÃO  
NEGOCIADA DE CONFLITOS COLETIVOS POR  
MEIO DO *MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO***

**KATYUSKA SOARES MORO MOREIRA**

Assessora Jurídica no Ministério Público do Trabalho da 8ª Região. Pós-graduada em Direito Público (Universidade Anhanguera-Uniderp). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

**MESSIAS JOSÉ AMADOR DO NASCIMENTO**

Técnico do MPU em Tecnologia da Informação e Comunicação. Graduado em Engenharia de Computação pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

**SANDOVAL ALVES DA SILVA**

Procurador-Chefe na Procuradoria Regional do Trabalho da 8ª Região. Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professor da Universidade Federal do Pará.

**YVETTE FRANCO**

Analista Processual no Ministério Público do Trabalho da 8ª Região. Pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil (Escola de Direito da FGV Direito Rio – Fundação Getúlio Vargas). Graduada em Direito pela Universidade da Amazônia.



## 1 ■ APRESENTAÇÃO DO TEMA

O presente artigo tem por objeto demonstrar que a perspectiva dialógica e conversacional é uma das possibilidades para equilibrar as liberdades individuais e os interesses coletivos, bem como para solucionar alguns problemas e conflitos de concretização dos direitos humanos, em especial os sociais, notadamente por meio de instituições que têm esse perfil constitucional, como é o caso do Ministério Público (SILVA, 2016, p. 21).

A importância do Ministério Público nessa perspectiva negocial e dialógica resulta, principalmente, dos instrumentos e normas existentes no ordenamento jurídico que colocam a referida instituição em uma situação destacada para dialogar direta e constitucionalmente pela via extraprocessual, legislativa e judicial na resolução dos problemas e conflitos sociais (SILVA, 2016).

Tal constatação coincide com o objetivo da pesquisa, a saber: aferir a efetividade das soluções negociadas de problemas e conflitos coletivos por meio do Ministério Público resolutivo em comparação com as soluções resolvidas por provimento judicial, considerando os instrumentos utilizados, o cumprimento espontâneo e o prazo médio de resolutividade.

Assim, com base na pesquisa bibliográfica e de campo, analisaram-se vários processos ministeriais e judiciais, identificando-se qual atuação ministerial foi mais efetiva e resolutiva na solução dos problemas e conflitos coletivos envolvendo os direitos humanos.

De outra banda, constata-se que a atuação extraprocessual do Ministério Público, mesmo quando fracassado o acordo, pode proporcionar maior êxito à atuação judicial com a delimitação da exata dimensão do problema, a demonstração de tentativas de soluções extrajudiciais e o amadurecimento dos pleitos a serem formulados em juízo. Além disso, não se pode esquecer a importância da atuação demandista ou processual, pois, em não raros casos, os acordos firmados na esfera extraprocessual são reflexos diretos das tendências da jurisprudência (SILVA, 2016, p. 314-315).

Nesse sentido, demonstrar-se-á que o diálogo constitucional presidido pelo Ministério Público na atuação extraprocessual, ao fazer uso de instrumentos e técnicas de solução consensual de conflitos por acordo, leva à obtenção de resultados concretos com maior brevidade e economicidade, além de ser mais apropriado à resolução dos conflitos de natureza coletiva que o processo judicial.

Desse modo, no presente artigo propositivo, em um primeiro momento, será apresentado o tema da pesquisa; a seguir, o problema, os objetivos, a justificativa, a base teórica coerente e consistente, a metodologia. Por fim, serão tecidas considerações sobre os resultados obtidos.

## 2 ■ PROBLEMA DA PESQUISA

A presente pesquisa pretende demonstrar a importância de um Ministério Público resolutivo, o qual atua por meio de seus principais instrumentos, como o inquérito civil; o termo de ajuste de conduta (TAC), aqui denominado “termo de acordo de concretização dos direitos humanos” (TACDH); a ação civil pública, de modo a solucionar os conflitos, problemas e insatisfações sociais (CPI).

Nesse sentido, o levantamento dos dados pesquisados teve como objetivo analisar os procedimentos extrajudiciais e judiciais instaurados no ano de 2011, na sede da Procuradoria Regional do Trabalho (PRT) da 8ª Região, com atuação no 1º grau, a fim de verificar o grau de efetividade dos acordos de concretização dos direitos humanos realizados pelo Ministério Público em comparação ao grau de efetividade das decisões judiciais em tutela coletiva.

Para cumprir esse mister, foi feita uma análise da atuação dos escritórios da PRT8, no sentido de identificar quais seriam mais voltados para a dinâmica da negociação (Ministério Público resolutista) e quais seriam inclinados à judicialização das demandas (Ministério Público demandista). Partindo dessa premissa e de acordo com o modelo de atuação do membro titular do escritório, seja pela atuação resolutista, seja pela demandista, foram selecionados sete escritórios: 6º Ofício Geral da PRT8, 7º Ofício Geral da PRT8, 8º Ofício Geral da PRT8, 9º Ofício Geral da PRT8, 13º Ofício Geral da PRT8, 15º Ofício Geral da PRT8 e 18º Ofício Geral da PRT8.

Salienta-se que era treze o número total de escritórios no ano de 2011. Portanto, os escritórios selecionados representam um pouco mais de 50% das titularidades da época, respeitando-se, portanto, a proposta inicial da pesquisa de campo. A população total dos processos e procedimentos em 2011 foi de 1.587, considerando-se todos os escritórios, atingindo-se o espaço amostral de 772 processos ou procedimentos, com o grau de confiança de 95% e margem de erro entre 3% e 4%, conforme aferição feita no SurveyMonkey.<sup>1</sup>

No primeiro trimestre da pesquisa, foram catalogados os procedimentos extrajudiciais e judiciais instaurados entre os anos de 2010 e 2011, sendo escolhido esse último ano para parâmetro da pesquisa de campo, considerando-se que, nessa época, os processos ainda eram físicos e estava sendo iniciada a fase de migração e de digitalização dos processos para a adoção de um sistema eletrônico, hoje denominado MPT Digital.

Ainda no primeiro trimestre, foram apontados alguns marcos de tramitação, os quais representam as datas em que os procedimentos ou ações tiveram uma mu-

---

1 Consulta feita em 30.12.2019, às 17h56min, no site: <https://pt.surveymonkey.com/mp/sample-size-calculator>.

dança significativa em seu *status* (por exemplo, na data da instauração, da celebração do acordo, do cumprimento da avença, do arquivamento no âmbito ministerial e na data da instauração, do desacordo, do ajuizamento da ação, da celebração do acordo judicial ou prolação da sentença, do arquivamento no âmbito judicial). Essas datas serviram de parâmetros para os cálculos de duração dos procedimentos.

Os intervalos entre os marcos, calculados em dias, representam os critérios objetivos de comparação para a pesquisa, sendo definidos sete parâmetros, apresentados a seguir.

O Parâmetro I é a duração do processo extrajudicial (seja para a efetivação do acordo, seja para a judicialização da demanda): período que vai da instauração ou autuação do procedimento no Ministério Público do Trabalho (MPT) até a realização do acordo ministerial ou da judicialização da demanda por frustração do acordo ministerial ou “desacordo”.

O Parâmetro II considera a duração do processo até o trânsito em julgado da demanda *versus* a duração do procedimento até o acordo: período que vai do ajuizamento da ação até o trânsito em julgado da decisão judicial, em comparação ao período que vai da instauração ou autuação do procedimento no MPT até a realização do acordo ministerial.

O Parâmetro III considera a duração do cumprimento da decisão ou do acordo judicial *versus* a duração do cumprimento do acordo ministerial: período que vai do acordo ministerial até o cumprimento extrajudicial em comparação ao período que vai da sentença ou do acordo judicial até o cumprimento definitivo.

O Parâmetro IV é o intervalo entre a realização da fiscalização *in loco* pelo MPT ou pela Secretaria Regional do Trabalho e Emprego (SRTE) do então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o cumprimento do acordo ministerial ou da decisão ou acordo judicial: período que vai da realização da fiscalização *in loco* pelo MPT ou pela SRTE/PA até o cumprimento do acordo ministerial, em comparação ao período que vai da realização da fiscalização *in loco* pelo MPT ou pela SRTE/PA até o cumprimento definitivo da decisão ou do acordo judicial.

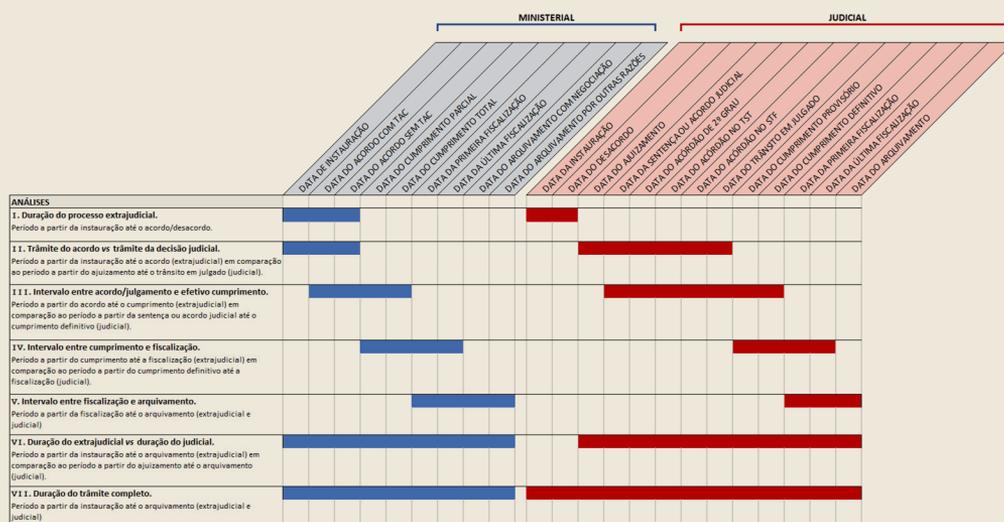
O Parâmetro V é o intervalo entre a realização da fiscalização *in loco* pelo MPT ou pela Secretaria Regional do Trabalho e Emprego do então Ministério do Trabalho e Emprego e o arquivamento do procedimento ministerial ou do processo judicial: período que vai da fiscalização *in loco* pelo MPT e pela SRTE/PA até o arquivamento do procedimento ministerial e do processo judicial.

O Parâmetro VI é a duração do processo judicial *versus* a duração do procedimento extrajudicial: período que vai da data do ajuizamento da ação até a data do arquivamento do processo judicial, em comparação ao período que vai da instauração ou autuação do procedimento no MPT até a data de promoção do arquivamento ministerial.

O Parâmetro VII é a duração do trâmite completo do processo judicial *versus* a duração do procedimento ministerial: período integral que considera o tempo a partir da instauração ou autuação do procedimento ministerial no MPT, passando pelo trâmite no Judiciário, até o efetivo arquivamento do processo judicial, visto que o objetivo é verificar o tempo gasto até a resolução do problema, em comparação ao período que vai da instauração ou autuação do procedimento ministerial no MPT até o seu arquivamento.

Os parâmetros acima descritos estão graficamente representados na Figura 1, que corresponde a uma representação dos marcos e dos critérios definidos para a análise quantitativa dos procedimentos extrajudiciais e dos processos judiciais enfocados na pesquisa de campo. Os procedimentos ministeriais (extrajudiciais) estão destacados em tons de azul e os judiciais, em tons de vermelho.

**FIGURA 1 ■ REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DOS PARÂMETROS UTILIZADOS NA PESQUISA DE CAMPO**

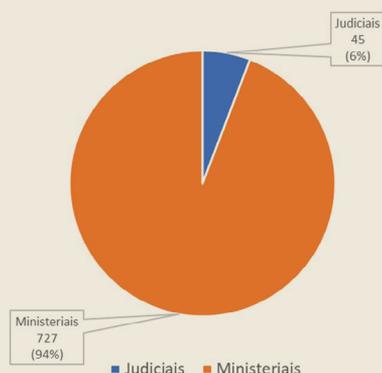


FONTE: Elaborado por Messias José Amador do Nascimento.

A partir dos critérios objetivos escolhidos (ano de 2011, sete ofícios), foram analisados 772 procedimentos ou processos em uma população total de 1.587 procedimentos ou processos, o que garante uma confiabilidade de 95%, com uma margem de erro entre 3% e 4%.<sup>2</sup> Dentre os processos ou procedimentos analisados, 727 eram ministeriais e 45, judiciais, conforme se verifica na Figura 2.

2 Conforme grau de confiabilidade e margem de erro aferidos em 30.12.2019, às 17h56min, no site: <https://pt.surveymonkey.com/mp/sample-size-calculator>.

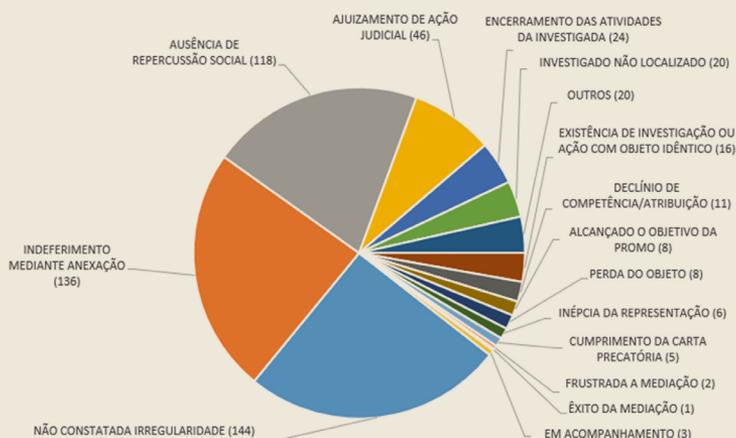
**FIGURA 2 ■ QUANTIDADE DE PROCESSOS ANALISADOS**



FONTE: Elaborado por Messias José Amador do Nascimento.

Do universo de 727 procedimentos ministeriais, 568,<sup>3</sup> embora tenham sido devidamente analisados, foram excluídos dos parâmetros e dos resultados (Figura 3) por não fazerem parte do objeto da pesquisa, que é demonstrar a efetividade da atuação resolutiva do Ministério Público, o que somente pode ser constatado naqueles procedimentos em que houve celebração e respectivo cumprimento do acordo pela parceira envolvida.

**FIGURA 3 ■ PROCEDIMENTOS NÃO INCLuíDOS NOS PARÂMETROS DA PESQUISA**



FONTE: Elaborado por Messias José Amador do Nascimento.

3 Tais procedimentos não foram incluídos no cômputo da pesquisa, uma vez que foram arquivados por razões diversas (que não a negociação): ajuizamento de ação judicial, encerramento das atividades da investigada, investigado não localizado, outros, existência de investigação ou ação com objeto idêntico, declínio de competência/atribuição, alcançado objetivo da PROMO, perda do objeto, inépcia da representação/notícia de fato, cumprimento da carta precatória, frustrada a mediação, êxito da mediação, indeferimento mediante anexação, não constatada irregularidade, ausência de repercussão social. Além disso, três procedimentos ainda estão em acompanhamento.

Em relação aos 45 processos judiciais analisados, em apenas 35 houve provimento judicial ou formalização de acordo judicial. Nos outros 10 processos, ainda não foi possível averiguar a efetividade, uma vez que 6 estão em acompanhamento, 2 foram extintos sem resolução de mérito e 2 foram arquivados provisoriamente, por não terem sido encontrados bens para cumprir a decisão judicial.

Desse modo, participaram dos parâmetros 159 procedimentos ministeriais e 35 processos judiciais.

Após a catalogação dos processos judiciais e extrajudiciais, verificou-se que, no ano de 2011, foi distribuído um total de 772 procedimentos aos 7 ofícios selecionados, sendo 727 ministeriais e 45 judiciais.

Os procedimentos extrajudiciais (ministeriais) foram distribuídos da seguinte forma entre os ofícios selecionados: 86 ao 6º Ofício; 104 ao 7º Ofício; 14 ao 8º Ofício; 133 ao 9º Ofício; 14 ao 13º Ofício; 201 ao 15º Ofício; e 175 ao 18º Ofício.

Os processos judiciais foram assim distribuídos: 6 ao 6º Ofício; 8 ao 7º Ofício; 13 ao 8º Ofício; 5 ao 9º Ofício; nenhum ao 13º Ofício; 5 ao 15º Ofício; e 8 ao 18º Ofício.

### **3 ■ OBJETIVOS**

O presente artigo objetiva verificar o grau de efetividade dos acordos de concretização dos direitos humanos realizados pelo Ministério Público em comparação ao grau de efetividade das decisões judiciais em tutela coletiva, que tenham o mesmo objeto.

Nessa perspectiva, instauram-se várias frentes objetivas específicas. A primeira é demonstrar a necessidade do diálogo pela autonomia da vontade coletiva ou institucional em um processo racional e discursivo para conferir autoridade e legitimidade à última decisão, ainda que provisória. A segunda é demonstrar o diálogo como uma boa teoria para se concretizarem processual ou extraprocessualmente os direitos humanos por meio de decisões judiciais e acordos, que se estabelecem como uma sequência ininterrupta de contestações e de revisões das decisões de autoridade. A terceira é demonstrar os instrumentos que a instituição do Ministério Público tem para forçar o início, a manutenção e o reinício do diálogo, seja na esfera extraprocessual, por meio de notificações, requisições de informações, inspeções e diligências investigatórias, entre outros, seja na esfera processual, com a judicialização da demanda para forçar a retomada do diálogo.

Para se alcançar o objetivo proposto, foram levantados os seguintes pontos: identificação do número de procedimentos ministeriais que resultaram em acordo e em propositura de ação de caráter coletivo pelo MPT, na Procuradoria Regional do Trabalho da 8ª Região, Belém (PA), no exercício de 2011, em pelo menos 50% dos

ofícios, de acordo com o grau de atuação ministerial; verificação dos prazos de solução negociada ou judicial para as questões que foram objeto dos processos judiciais e dos procedimentos ministeriais; verificação dos acordos ou das decisões judiciais que foram realmente efetivados; identificação do grau de efetividade da concretização e da realização dos direitos humanos por meio de acordo e de decisão judicial, com o respectivo lapso temporal no exercício de 2011, nos ofícios escolhidos; elaboração de um relatório final de pesquisa; realização de seminário sobre o tema da pesquisa; produção de contribuições técnicas sobre o tema para publicação em fóruns diversos; apresentação dos resultados da pesquisa no Congresso Nacional de Procuradores do Trabalho e em eventos da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), como forma de contribuir para a reflexão sobre a efetividade e o lapso temporal da concretização e da realização dos direitos humanos por meio da solução de problemas e conflitos coletivos.

#### **4 ■ JUSTIFICATIVA**

Além da importância teórica do tema ora apresentado, o estudo justifica-se por sua elevada carga prática de resultados em casos concretos, pois a pesquisa tem por base alguns casos representativos ou repetitivos de atuação ministerial, tanto no âmbito extraprocessual como no processual.

Para os casos em que os direitos tuteláveis estão carecendo de definição, busca-se aferir a efetividade da resolução por meio das teorias do diálogo institucional como forma de definir, formular, planejar, executar e controlar as políticas públicas que versam sobre direitos humanos perante o Ministério Público (SILVA, 2016, p. 23).

Nessa perspectiva, permite-se que se discutam pelo processo dialógico e democrático questões que não foram consideradas relevantes na definição de instrumentos de atendimento aos direitos humanos pelos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e ministerial, mas que são de suma relevância para a concretização dos direitos humanos e para as soluções dos conflitos e problemas deles decorrentes (SILVA, 2016, p. 18).

#### **5 ■ BASE TEÓRICA**

Antes de apresentar os resultados da pesquisa de campo realizada, faz-se necessário tecer breves comentários acerca do papel da negociação ou do diálogo na concretização dos direitos sociais por acordo.

A negociação é um procedimento de comunicação que se estabelece entre os envolvidos na resolução de uma insatisfação ou de um problema, em que a troca de informações tende a gerar uma nova situação de fato e de direito, com a possível satisfação de todos os envolvidos (MORAES; MORAES, 2012, p. 78).

Desse modo, o mister da negociação é criar o que se denomina “estado novo das coisas”, diverso do originário, em que se percebe, ao final do diálogo, um mínimo de satisfação nos sujeitos envolvidos na relação (MORAES; MORAES, 2012, p. 79). A negociação, portanto, valoriza os processos de comunicação e de conversação, que devem ser eficazes e eficientes, sem os quais não se consegue chegar a um acordo. Para tanto, o negociador deve aprimorar constantemente suas técnicas, estabelecendo um espaço de igualdade entre os sujeitos, com a valorização dos interlocutores (MORAES; MORAES, 2012, p. 83-84).

De outro lado, a via judicial é marcada pela disputa, na qual as divergências são resolvidas por meio do sistema de vencedores e vencidos, com a imposição da vontade da lei, o que gera uma sensação de injustiça, notadamente naquele sujeito que não obteve êxito em sua pretensão (TARTUCE, 2015, p. 80-85).

Nesse processo, alguns elementos podem ser as palavras-chave para o sucesso da avença ou do diálogo. Assim, deve-se responder aos seguintes questionamentos, para o sucesso da avença: *o quê* (objeto), *por quê* (fundamentos), *onde* (lugar), *quando* (prazo), *quem* (sujeitos legítimos), *como* (forma) e *quanto* (o custo, valor econômico). Por meio desses questionamentos, será possível identificar os elementos essenciais e acidentais da negociação, que servirão de suporte para a concretização e a realização dos direitos humanossociais (SILVA, 2016, p. 193).

A inobservância do procedimento de respostas a esses quesitos pode provocar falhas irreparáveis na negociação, como ocorre quando um dos interessados se sente injustiçado, por não compreender o procedimento que gerou a adoção daquele determinado caminho. Além disso, a observância dos quesitos leva à não reincidência dos envolvidos, que se sentem parte do resultado construído na negociação (SILVA, 2016, p. 193-194).

É interessante mencionar também a Escola de Negociação de Harvard, que se aprimorou a partir de 1981, estabelecendo importantes princípios para a negociação, como mudar o foco de posição para interesses, separar pessoas do problema, inventar opções para ganho mútuo e utilizar critérios objetivos (FISHER; URY; PATTON, 2005, p. 22).

São vários os alicerces que formam a base da boa negociação, sendo interessante, neste momento, destacar alguns exemplos de princípios fundamentais, os quais não formam um rol taxativo (MORAES; MORAES, 2012, p. 89).

O primeiro deles é o *princípio da igualdade e da diferença*, segundo o qual as pessoas não são iguais, possuem diferentes condições sociais, intelectuais, econômicas e de personalidade. Desse modo, as diferenças devem ser trabalhadas a favor da negociação, visando melhorar a posição daqueles menos favorecidos. A diferença é intrínseca à negociação, uma vez que a necessidade de negociar surge

justamente dos diferentes interesses existentes entre os envolvidos. Contudo, a relação que se estabelece é inicialmente de igualdade, no sentido de que os sujeitos estão no mesmo patamar para negociar e, de outra banda, encontram-se em lados opostos, almejando interesses diversos, sem existir uma relação de superioridade ou de inferioridade entre eles. Assim, deve-se buscar um equilíbrio estabelecendo uma resolução de “ganha-ganha”, atendendo-se aos interesses de todos os sujeitos (MORAES; MORAES, 2012, p. 90).

Da dicção desse princípio, surge o papel do Ministério Público do Trabalho para dar o peso de igualdade na relação existente entre o trabalhador (lado menos favorecido) e o capital (representado normalmente pelas sociedades empresárias contratantes).

Em seguida, destaca-se o *princípio da confiança*, que está intimamente relacionado ao da igualdade, visto que essa relação de igualdade não se sustenta se não houver confiança, que se constitui no pilar da negociação. A confiança estabelece um vínculo ético que precisa ser preservado ao longo da negociação, até para permitir a continuidade dos relacionamentos (MORAES; MORAES, 2012, p. 97 e 100-101).

O negociador deve ter consciência de que está sendo o tempo todo observado pelos envolvidos, devendo manter uma postura cuidadosa em relação ao seu modo de sentar, de se mover ou mesmo de conduzir os diálogos. A sua forma de conduzir a negociação revelará quais são seus verdadeiros objetivos (MORAES; MORAES, 2012, p. 101-102).

Como se observa, o princípio da confiança é uma das ferramentas mais importantes das técnicas de negociação, é o início de tudo. Daí a necessidade de o negociador conhecer bastante sobre o assunto debatido, trazer dados e elementos objetivos para a mesa de negociação, de modo a passar credibilidade para os interlocutores (MORAES; MORAES, 2012, p. 105).

O terceiro é o *princípio do equilíbrio*, segundo o qual deve haver uma ponderação entre os interesses do negociador e os dos interlocutores, de modo a não parecer que o negociador está impondo sua posição, devendo, para tanto, respeitar os interesses de todos, em um verdadeiro sistema de “ganha-ganha” (MORAES; MORAES, 2012, p. 107).

Esse princípio deve ser constantemente observado, tendo em vista a diminuição da ganância dos envolvidos, que tendem a maximizar os ganhos, e o aumento dos resultados de forma proporcional, dentro do possível. Nesse sentido, ele funciona como um detector de obstáculos, ou seja, quando percebe que as negociações não estão avançando, o negociador deve destacar alternativas de solução dos conflitos, equilibrando a conversa e trazendo-a para o patamar do acordo (FISHER; URY; PATTON, 2005 e MORAES; MORAES, 2012, p. 108).

O quarto princípio é o *da não resistência*, que está intimamente relacionado com os postulados da igualdade, do equilíbrio e da confiança, sendo ainda intrinsecamente ligado à questão do poder. Isso porque, em uma relação conflituosa, o primeiro objetivo é a luta pelo poder, no sentido de se determinar quem dominará e quem será dominado. É necessário ficar atento ao princípio em análise, porque a resistência psicológica é improdutiva para o avanço das negociações. Por isso, os diálogos devem sempre ser conduzidos para a tentativa de igualdade e de equilíbrio dos envolvidos,<sup>4</sup> de forma a estabelecer uma relação de confiança (MORAES; MORAES, 2012, p. 112-113).

Por fim, menciona-se o *princípio da vinculação ao atendimento do interesse (PVI)*, o qual considera como interesse tudo aquilo que atende às necessidades dos envolvidos. Esse princípio será um balizador dos interesses, a partir do estabelecimento de um padrão de condutas que determinará o norte para os negociadores, de modo que eles não se percam em uma eventual quebra de braço. A vinculação ao interesse permitirá que o negociador programe todas as suas técnicas para estabelecer uma boa comunicação entre os envolvidos, procurando sempre os melhores caminhos para o fim almejado (MORAES; MORAES, 2012, p. 118-119).

O princípio em questão possibilita a avaliação da melhor alternativa sem acordo (MASA), ou seja, permite ao negociador verificar, no caso concreto, o que é mais viável, um acordo possível ou a alternativa não consensual, seja pela via judicial, seja pela celebração de acordo com outro interlocutor (MORAES; MORAES, 2012, p. 120).

O princípio da vinculação ao interesse é, portanto, um instrumento de racionalização do processo de negociação, que afasta abusos dos princípios cooperativos, abusos que podem ser prejudiciais à obtenção do acordo (MORAES; MORAES, 2012, p. 121).

O excesso de confiança também não é saudável para a negociação, pois faz a vinculação de interesses funcionar como um meio de repressão desses excessos, cabendo ao negociador buscar a segurança na formulação de um compromisso que garanta a efetiva concretização dos interesses pretendidos (MORAES; MORAES, 2012, p. 121).

Outro obstáculo ao princípio da vinculação ao interesse são as chamadas *percepções tendenciosas*, que nada mais são do que o modo como as pessoas veem o mundo a seu favor. Tais visões são próprias da natureza humana, mas precisam ser contidas para que o princípio cumpra sua função (MORAES; MORAES, 2012, p. 123).

A aplicação correta desse conjunto de princípios às técnicas de negociação leva ao sucesso do diálogo, uma vez que os envolvidos compatibilizam seus interesses

---

4 Para aprofundar o tema, consultar as obras: URY, William. *Como chegar ao sim com você mesmo*. Rio de Janeiro: Sextante, 2015; BONO, Edward de. *PO: além do sim e do não*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

e chegam juntos a uma solução, o que, como mencionado, facilita o cumprimento espontâneo do acordo.

O Ministério Público aparece, nesse processo, como um dos atores principais, notadamente quando se analisa o art. 129 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), que dispõe acerca das funções institucionais do Ministério Público, atribuindo-lhe legitimidade coletiva, o que leva à conclusão de que a Constituição previu dois modelos de atuação ministerial: o demandista ou resolutivo judicial, que atua no plano jurisdicional, e o resolutivo ou ministerial, que atua no plano extrajudicial.

A atuação extrajudicial do Ministério Público é fundamental para a efetivação dos direitos sociais, por meio dos instrumentos disponíveis (tais como audiências, requisições, recomendações, entre outros). Isso porque a atuação pela via coletiva judicial não tem surtido o efeito esperado pela sociedade, uma vez que as soluções dadas pelo Poder Judiciário nem sempre geram a pacificação dos conflitos, e os magistrados, muitas vezes, não enfrentam o mérito nas tutelas coletivas.

Desse modo, verifica-se que o Ministério Público resolutivo exerce função de destaque para a concretização dos direitos sociais, e seus membros devem atuar como verdadeiros *trabalhadores sociais*, cujo mister deve ser o resgate da cidadania e a efetivação dos valores democráticos fundamentais (ALMEIDA; BELTRAME; ROMANO, 2015, p. 123-124).

Expostas essas premissas, é interessante analisar como evolui o procedimento do diálogo constitucional a ser dirigido pelo Ministério Público para a concretização dos direitos sociais. Tal procedimento é composto das seguintes fases: a) iniciativa; b) persuasão racional deliberativa ou de concretização; c) aplicação ou realização; d) fiscalização ou controle (SILVA, 2016, p. 266).

Na primeira fase, da iniciativa, o Ministério Público pode atuar de ofício ou por provocação. Nela, são atuadas notícias de fato,<sup>5</sup> que, após distribuídas, propiciam ao membro do *Parquet* sua livre atuação para a prática dos atos que entender pertinentes, como notificação para comparecimento a audiências ministeriais, requisição de documentos e de informações relacionadas ao caso, entre outras providências (SILVA, 2016, p. 266).

A segunda fase, da persuasão deliberativa, começa com a coleta das informações e pode avançar a partir de outros instrumentos colocados à disposição dos membros do Ministério Público, como inspeções, notificações, intimações, audiências públi-

---

5 Notícias de fato são os procedimentos iniciais por meio dos quais as denúncias são tombadas e distribuídas no Ministério Público.

cas. Os elementos colhidos servirão de base para a formação do convencimento ministerial e dos demais envolvidos no diálogo constitucional (SILVA, 2016, p. 266).

Essa fase abrange três subfases denominadas “pré-deliberativa”, “deliberativa” e “pós-deliberativa” (MENDES, 2013, p. 105-118). A subfase pré-deliberativa compreende a coleta das informações, o diagnóstico do problema, o planejamento da solução e a exposição ou a articulação pública e racional dos argumentos levantados para fins de convencimento dos demais atores envolvidos, o que contribui para a diversidade de pontos de vista acerca da controvérsia sobre os direitos sociais, visando alcançar a melhor versão fática dos fenômenos ocorridos e os melhores resultados jurídicos possíveis, de modo que atenda a todos da melhor forma.

Nesta etapa, o Ministério Público dispõe de vários instrumentos persuasivos para coletar os argumentos, para desafiar-los publicamente e para mostrar-se como instituição aberta aos argumentos trazidos pelos interlocutores, como audiências, notificações, requisições etc.

Já a segunda subfase, deliberativa, envolve o engajamento coletivo dos partícipes tendo em vista a obtenção de um acordo deliberativo fundamentado, compreendendo a audição, o entendimento e a incorporação das razões dos demais partícipes e vice-versa. Os atores envolvidos têm, então, o dever de argumentar e de contra-argumentar, sempre primando pela busca do acordo, pela solução dos conflitos.

Por fim, na fase pós-deliberativa, há a formalização do acordo deliberativo fundamentado, que reflete o compromisso moral e político deliberado durante as subfases e considera que todos os participantes já estão aptos a analisar os argumentos coletados durante as fases anteriores, de modo a se alcançar o melhor acordo para os envolvidos (SILVA, 2016, p. 266-268).

Com base no diálogo constitucional, constata-se que a concretização dos direitos humanos por meios extraprocessuais cria um ambiente de concretização voluntária e de maior aceitação por parte dos envolvidos, isso porque eles participam de cada uma das etapas do processo dialógico, de modo que se convencem de que aquele é o melhor caminho, e todos os envolvidos saem satisfeitos e com seus direitos respeitados. Isso propicia também o cumprimento voluntário dos acordos formalizados a partir do diálogo, diminuindo ou anulando o percentual de descumprimento e, conseqüentemente, a judicialização das demandas.

## **6 ■ METODOLOGIA**

No campo metodológico, para desenvolver a pesquisa, utilizou-se o método dedutivo, visto que a hipótese parte da premissa de que as teorias do diálogo consti-

tucional nas negociações do Ministério Público do Trabalho e a teoria da decisão resolutiva na concretização dos direitos humanos são teorias que trazem mais resolutividade e efetividade para a solução negociada de problemas e conflitos coletivos e a realização dos direitos coletivos de caráter trabalhista. Por isso, a pesquisa de campo nos procedimentos ministeriais obteve elementos de evidências que confirmam que as soluções negociadas ou acordadas são mais efetivas.

Para as técnicas de pesquisa, recorreu-se à pesquisa bibliográfica, principalmente em livros, publicações jurídicas e periódicos sobre a efetividade das questões resolvidas por meio de acordo (negociadas) de concretização de direitos humanos e decisões judiciais. É certo que a pesquisa bibliográfica também se estende à análise da legislação, da atuação do Ministério Público, principalmente o do Trabalho, e da jurisprudência acerca do tema em debate, em especial alguns posicionamentos do Supremo Tribunal Federal (STF) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

Também foi realizada uma pesquisa de campo para verificar o grau de concretização das medidas traçadas pelo Estado para atender os direitos humanos e as situações em que o Ministério Público atua na concretização dos direitos humanos, como forma de aferir a eficácia no atendimento de tais direitos. Na pesquisa de campo, foram colhidos mais de 50% dos ofícios ministeriais da PRT8, no ano de 2011, que se revelaram ilustrativos e representativos da prática ministerial.

Para o desenvolvimento da pesquisa, foram utilizados procedimentos metodológicos de várias naturezas, em especial a abordagem quantitativa e a qualitativa.

Pretendeu-se alcançar também um levantamento documental das normas referentes ao tema por meio de análise de processos e procedimentos, bem como de normas que regulam a matéria, para alcançar o embasamento teórico e crítico com a coleta de materiais que servissem à análise da pesquisa.

No âmbito da pesquisa qualitativa, foi feita também pesquisa de campo exploratória com observação direta intensiva como técnica de pesquisa por meio de análise de processos e procedimentos, visitas, observações, questionários, entrevistas, conversas e demais instrumentos que viabilizaram a pesquisa.

A análise foi feita a partir da consideração de duas categorias: as soluções negociadas e as judiciais, segundo os critérios de tempo, cumprimento espontâneo e instrumentos utilizados para a resolução dos problemas e conflitos coletivos trabalhistas, para, com base nessas categorias, mensurar o grau de efetividade dessas soluções quanto ao tempo, aos instrumentos e ao cumprimento espontâneo, como forma de atender ao princípio da razoável duração do processo e à concepção de Estado Democrático de Direito.

## 7 ■ CONSIDERAÇÕES

Ao final da pesquisa de campo, realizada em sete Ofícios da PRT8 (já discriminados acima), afora os processos que não foram incluídos nos resultados por não fazerem parte do objeto ora estudado, foram catalogados 35 processos judiciais e 159 ministeriais.<sup>6</sup>

Feita essa observação preliminar, passa-se a analisar os procedimentos ou processos com base nos parâmetros descritos.

Do total de 159 procedimentos ministeriais analisados na pesquisa, verifica-se que, em 68, foram realizados acordos por meio de instrumentos diversos do TACDH, como negociações feitas em atas de audiências ministeriais com estabelecimento de prazos para o cumprimento de obrigações, requisições ministeriais com estabelecimento de prazo para a apresentação de documentação comprobatória do saneamento das irregularidades apontadas, recomendação ministerial para saneamento de irregularidades denunciadas, entre outros instrumentos. Em tais acordos, o cumprimento foi constatado por meio de análise documental ou de inspeção ministerial ou pela SRTE.

De outro lado, nos outros 91 procedimentos, foram celebrados TACDH, os quais foram voluntariamente cumpridos pelas empresas acordantes, fato esse comprovado por meio de fiscalização *in loco* do MPT ou da SRTE/PA, ou mesmo por meio da análise documental apresentada nos autos.

Na análise dos parâmetros, conforme se observará nas figuras abaixo, foram feitas duas proporções para os processos judiciais, divididos entre aqueles em que houve formalização de acordo judicial (aqui denominado “resolutivo judicial”) e aqueles em que houve provimento judicial (aqui denominado “demandista”). De outro lado, os ministeriais foram divididos entre aqueles em que houve acordo com ou sem TACDH (aqui denominado “Ministério Público resolutista”), tudo levando em consideração a contagem em dias e anos.

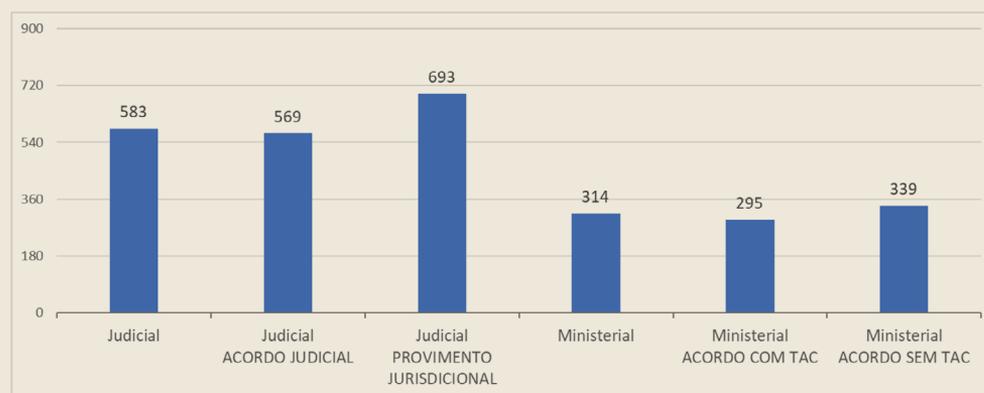
Em relação ao Parâmetro I (Figura 4), que analisa o período que vai da instauração ou autuação do procedimento no MPT até a realização do acordo ministerial ou da judicialização da demanda, nota-se que o Ministério Público gasta 314 dias<sup>7</sup>

6 Conforme salientado, foi analisado um total de 772 procedimentos ou processos, dos quais 727 eram ministeriais e 45, judiciais. Do universo de 727 procedimentos, 568 foram excluídos dos parâmetros em razão de não fazerem parte do objeto da pesquisa, que é demonstrar a efetividade da atuação resolutiva do Ministério Público. Já em relação aos processos judiciais analisados, em apenas 35 houve provimento jurisdicional; para os outros 10 processos, ainda não foi possível averiguar a efetividade, seja porque estão em acompanhamento, seja porque foram extintos sem resolução de mérito, seja porque foram arquivados provisoriamente.

7 Aproximadamente 10 meses e 9 dias.

para celebrar um acordo, ao passo que despense em média 583 dias<sup>8</sup> na fase pré-processual, ou seja, na fase de investigação utilizada para preparar o procedimento para o ajuizamento da ação. Dos dados pesquisados, extrai-se ainda que há uma fase pré-processual que resulta em acordo, a qual demora em média 569 dias.<sup>9</sup> Já o pré-processual que resulta em sentença ou em provimento judicial demora uma média de 693 dias.<sup>10</sup> Destrinchando-se a média do Ministério Público resolutivo (314 dias),<sup>11</sup> constata-se que, sem TACDH, o *Parquet* demora uma média de 339 dias<sup>12</sup> para resolver os CPIs e, com TACDH, demora uma média de 295 dias.<sup>13</sup>

**FIGURA 4 ■ PARÂMETRO I**



FONTE: Elaborado por Messias José Amador do Nascimento.

Quanto ao Parâmetro II (Figura 5), que considera o período que vai da instauração ou autuação do procedimento no MPT até a realização do acordo ministerial, em comparação ao período que vai do ajuizamento da ação até o trânsito em julgado da decisão judicial, verifica-se que, no âmbito judicial, despense-se uma média de 138 dias,<sup>14</sup> enquanto o Ministério Público resolutivo no âmbito ministerial gasta uma média de 314 dias<sup>15</sup> para resolver os conflitos, problemas e insatisfações. Em análise literal dos números aqui levantados, poder-se-ia pensar que o Ministério Público resolutivo no âmbito judicial é mais eficaz e célere que o resolutivo no âmbito ministerial; contudo, deve-se incluir no cômputo do âmbito judicial o tempo

8 Aproximadamente 1 ano, 7 meses e 5 dias.

9 Aproximadamente 1 ano, 6 meses e 21 dias.

10 Aproximadamente 1 ano, 10 meses e 23 dias.

11 Aproximadamente 10 meses e 9 dias.

12 Aproximadamente 11 meses e 4 dias.

13 Aproximadamente 9 meses e 20 dias.

14 Aproximadamente 4 meses e 16 dias.

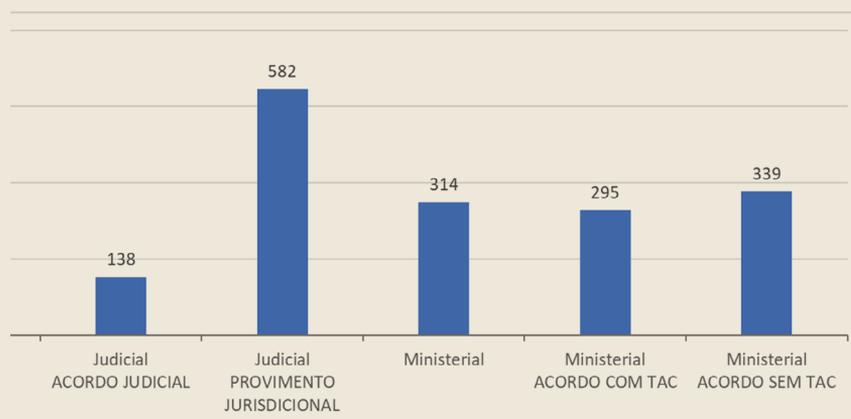
15 Aproximadamente 10 meses e 10 dias.

percorrido na fase pré-processual (já analisada no Parâmetro I), em que se gasta uma média de 583 dias para amadurecer o procedimento e decidir pelo ajuizamento da ação, visto que, quando judicializada, a questão já está madura para um acordo ou precisa de pouca atividade probatória para fins de convicção judicial.

Comparando-se o Ministério Público demandista (provimento judicial) com o resolutivo judicial (acordo judicial), verifica-se que há uma média de 582 dias<sup>16</sup> quando os CPIs são resolvidos por provimento judicial, contra 138 dias,<sup>17</sup> quando resolvidos por acordo judicial. Para essa segunda hipótese, cabe a mesma observação anterior, devendo ser considerado também o período de investigação pré-processual para ambas as situações.

Por outro lado, comparando-se o âmbito judicial demandista com o resolutivo ministerial, constata-se uma média de 582 dias<sup>18</sup> para resolver os CPIs no âmbito judicial demandista, contra 314 dias<sup>19</sup> para a resolução no âmbito ministerial, o que já demonstra uma economia de quase 50% de tempo entre as resoluções nos âmbitos ministerial e judicial, sem considerar o tempo despendido para a investigação ministerial, que é em média de 583 dias,<sup>20</sup> conforme já apontado.

**FIGURA 5 ■ PARÂMETRO II**



**FONTE:** Elaborado por Messias José Amador do Nascimento.

Para o Parâmetro III (Figura 6), que considera o período que vai do acordo ministerial até o cumprimento extrajudicial em comparação ao período que vai da senten-

<sup>16</sup> Aproximadamente 1 ano, 7 meses e 4 dias.

<sup>17</sup> Aproximadamente 4 meses e 16 dias.

<sup>18</sup> Aproximadamente 1 ano, 7 meses e 4 dias.

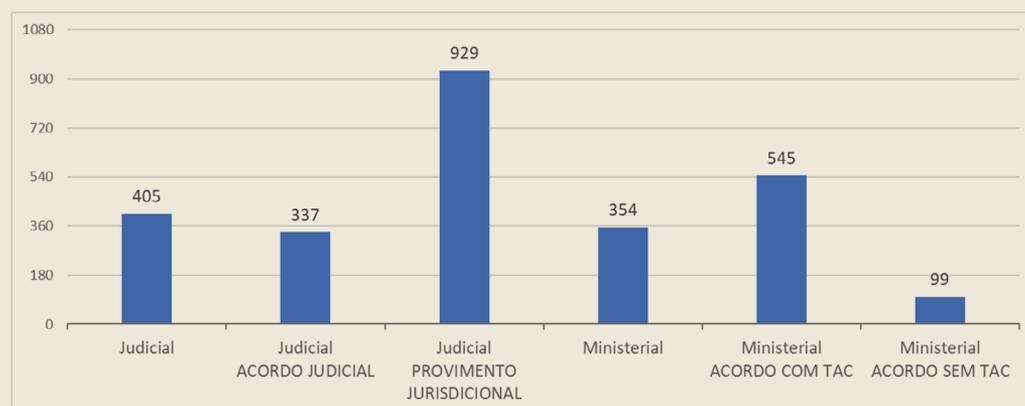
<sup>19</sup> Aproximadamente 4 meses e 16 dias.

<sup>20</sup> Aproximadamente 1 ano, 7 meses e 5 dias.

ça ou acordo judicial até o cumprimento definitivo, constatou-se que o Ministério Público resolutivo no âmbito ministerial despende uma média de 354 dias<sup>21</sup> para dar cumprimento ao acordo ministerial, enquanto o resolutivo no âmbito judicial despende uma média de 337 dias,<sup>22</sup> o que não representa uma diferença significativa para ser analisada. Comparando-se o Ministério Público demandista com o resolutivo judicial, verifica-se que há uma média de 929 dias<sup>23</sup> para dar cumprimento ao provimento judicial, ao passo que, para efetivar o cumprimento do acordo judicial, despendem-se 337 dias,<sup>24</sup> o que representa uma redução temporal de 63,72%.

Por outro lado, comparando-se o âmbito judicial demandista com o resolutivo ministerial, constata-se uma média de 929 dias<sup>25</sup> para dar cumprimento à decisão judicial; em contrapartida, gastam-se 354 dias<sup>26</sup> para dar cumprimento ao acordo ministerial, o que revela uma celeridade ainda maior que nos primeiros parâmetros, com aproximadamente 62% de economia.

**FIGURA 6 ■ PARÂMETRO III**



FONTE: Elaborado por Messias José Amador do Nascimento.

No que concerne ao Parâmetro IV (Figura 7), que analisou o intervalo entre a realização da fiscalização *in loco* pelo MPT ou pela SRTE-PA/MTE e o cumprimento do acordo ou sentença judicial, constata-se que foi gasta uma média de 573 dias<sup>27</sup>

21 Aproximadamente 11 meses e 19 dias.

22 Aproximadamente 11 meses e 2 dias.

23 Aproximadamente 2 anos, 6 meses e 16 dias.

24 Aproximadamente 11 meses e 2 dias.

25 Aproximadamente 2 anos, 6 meses e 16 dias.

26 Aproximadamente 11 meses e 19 dias.

27 Aproximadamente 1 ano, 6 meses e 25 dias.

nesse período, ao passo que se verifica uma média de 336 dias<sup>28</sup> entre a fiscalização e o cumprimento do acordo ministerial.

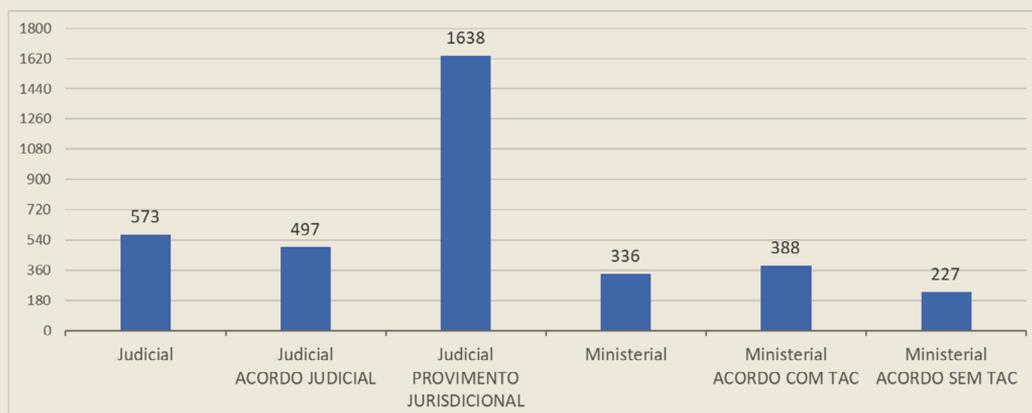
**FIGURA 7 ■ PARÂMETRO IV**



FONTE: Elaborado por Messias José Amador do Nascimento.

Quanto ao Parâmetro V (Figura 8), que analisou o intervalo entre a realização da fiscalização *in loco* pelo MPT ou pela SRTE-PA/MTE e o arquivamento do procedimento ministerial ou do processo judicial, verifica-se uma média de 689 dias<sup>29</sup> nesse período, ao passo que se constata uma média de 359 dias<sup>30</sup> entre a fiscalização e o arquivamento do procedimento ministerial, o que evidencia uma redução de 47,84% da duração dessa fase procedimental a favor do procedimento ministerial.

**FIGURA 8 ■ PARÂMETRO V**



FONTE: Elaborado por Messias José Amador do Nascimento.

28 Aproximadamente 11 meses e 1 dia.

29 Aproximadamente 1 ano, 10 meses e 19 dias.

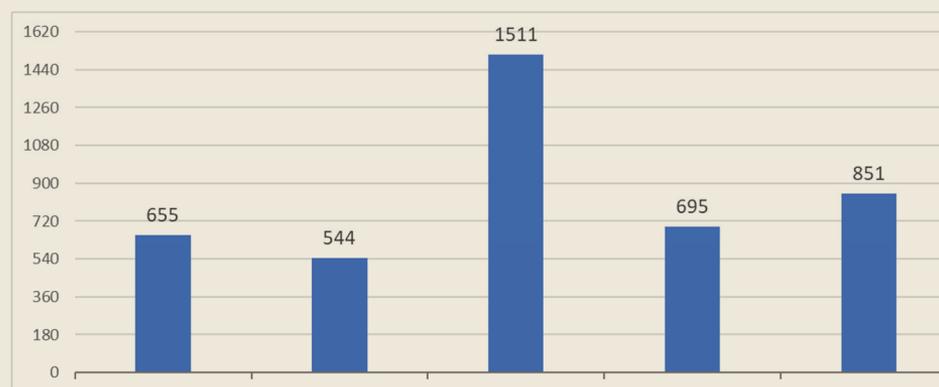
30 Aproximadamente 11 meses e 24 dias.

No que concerne ao Parâmetro VI (Figura 9), que considera o período que vai da instauração ou autuação do procedimento no MPT até a data de promoção do arquivamento ministerial em comparação ao período que vai da data do ajuizamento da ação até a data do arquivamento do processo judicial, constatou-se que o Ministério Público resolutivo utiliza uma média de 695 dias<sup>31</sup> para cumprir o acordo no âmbito ministerial, enquanto o resolutivo no âmbito judicial depende uma média de 544 dias.<sup>32</sup> Nesse sentido, observa-se que o processo para acordo judicial parece ser mais célere que o ministerial, mas essa observação é apenas aparente, pois a duração do processo no acordo judicial é reduzida porque, no âmbito pré-processual, o MPT despendeu mais 569 dias de amadurecimento no âmbito ministerial para facilitar o acordo judicial (Figura 4).

Comparando-se o Ministério Público demandista com o resolutivo judicial, verifica-se que há uma média de 1.511 dias<sup>33</sup> para processar e efetivar o cumprimento da decisão judicial, ao passo que se empregam 544 dias<sup>34</sup> para dar cumprimento ao acordo judicial, compreendendo a duração para realizar o acordo e o seu cumprimento.

Por outro lado, comparando-se o âmbito judicial demandista com o resolutivo ministerial, constata-se a necessidade de uma média de 1.511 dias<sup>35</sup> para dar cumprimento à decisão judicial, em contrapartida a 695 dias<sup>36</sup> para dar cumprimento ao acordo ministerial, o que demonstra uma economia e uma celeridade considerável na duração do procedimento.

**FIGURA 9 ■ PARÂMETRO VI**



**FONTE:** Elaborado por Messias José Amador do Nascimento.

31 Aproximadamente 1 ano, 10 meses e 25 dias.

32 Aproximadamente 1 ano, 5 meses e 24 dias.

33 Aproximadamente 4 anos, 1 mês e 20 dias.

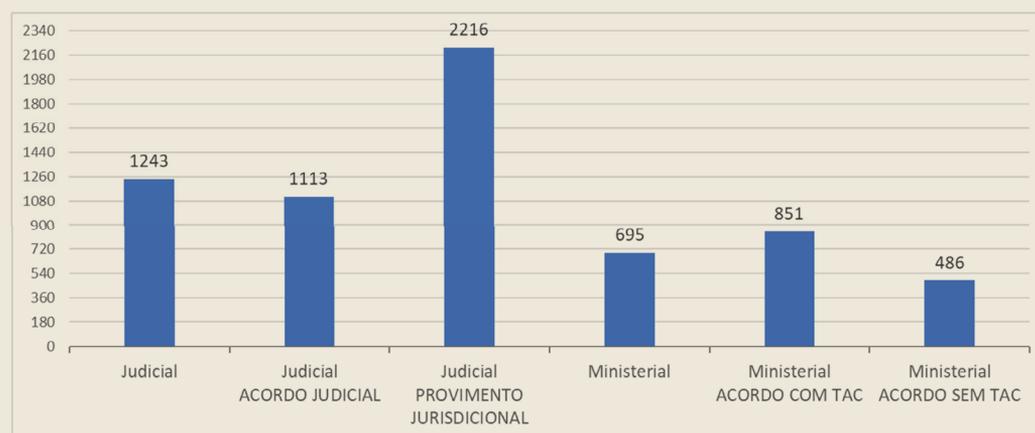
34 Aproximadamente 1 ano, 5 meses e 24 dias.

35 Aproximadamente 4 anos, 1 mês e 20 dias.

36 Aproximadamente 1 ano, 10 meses e 25 dias.

Para o Parâmetro VII (Figura 10), que analisa o período integral considerando o tempo que vai da instauração ou autuação do procedimento ministerial no MPT, passando pelo trâmite no Judiciário, até o efetivo arquivamento do processo judicial, em comparação ao período que vai da instauração ou autuação do procedimento ministerial no MPT até o seu arquivamento, visto que o objetivo é verificar o quanto a solução do problema demorou a ser resolvida, constatou-se que o Ministério Público resolutivo no âmbito ministerial gasta uma média de 695 dias<sup>37</sup> para resolver os conflitos, problemas e insatisfações e dar cumprimento ao acordo ministerial, enquanto o resolutivo no âmbito judicial gasta uma média de 1.113 dias.<sup>38</sup> Comparando-se o Ministério Público demandista com o resolutivo judicial, verifica-se que são gastos 2.216 dias<sup>39</sup> para resolver os CPIs e dar cumprimento à decisão judicial contra 1.113 dias<sup>40</sup> quando os CPIs são resolvidos e cumpridos por acordo judicial, o que representa uma otimização na duração total do processo de quase 50% em favor do Ministério Público resolutivo. Por outro lado, comparando-se o âmbito judicial demandista com o resolutivo ministerial, constata-se o gasto de uma média de 2.216 dias<sup>41</sup> para resolver os CPIs e dar cumprimento à decisão judicial, ao passo que se despendem 695 dias<sup>42</sup> para a resolução no âmbito ministerial, o que demonstra uma celeridade acentuada, perfazendo um percentual de 68,63% de redução na duração do processo.

**FIGURA 10 ■ PARÂMETRO VII**



**FONTE:** Elaborado por Messias José Amador do Nascimento.

<sup>37</sup> Aproximadamente 1 ano, 10 meses e 25 dias.

<sup>38</sup> Aproximadamente 3 anos e 18 dias.

<sup>39</sup> Aproximadamente 6 anos e 25 dias.

<sup>40</sup> Aproximadamente 3 anos e 18 dias.

<sup>41</sup> Aproximadamente 6 anos e 25 dias.

<sup>42</sup> Aproximadamente 1 ano, 10 meses e 25 dias.

## 8 ■ CONCLUSÃO

Ante o exposto e considerando os resultados obtidos por meio da pesquisa de campo realizada, verifica-se que a atuação do Ministério Público resolutivo é mais efetiva, econômica e célere que a sua atuação demandista. Isso é plenamente observado quando se constata que, dos 95% dos casos resolvidos, seja por meio de acordo (ministerial ou judicial), seja por provimento judicial, 98% foram resolvidos por acordo e apenas 2%, por provimento judicial. A pesquisa levou em consideração uma população total de 1.587 processos e procedimentos em 2011, considerando-se todos os ofícios, atingindo-se o espaço amostral de 772 processos ou procedimentos, com o grau de confiança de 95% e margem de erro entre 3% e 4%.

Esses 194 procedimentos ou processos participaram dos 7 parâmetros da pesquisa. Dos 194 procedimentos ou processos, 190 foram resolvidos por acordo, seja no âmbito ministerial (159), seja no âmbito judicial (35), e apenas 4 processos foram resolvidos por provimento judicial, o que reflete o percentual de 2% em que houve sentença judicial.

Nesse sentido, defende-se que a negociação deve ser adotada como uma bandeira da instituição, devendo-se investir maciçamente em técnicas com essa meta, de modo que tais instrumentos façam parte do cotidiano da instituição e despontem como modelo de atuação ministerial em âmbito nacional.

Com base nas conclusões extraídas da pesquisa de campo, propõe-se que sejam adotadas as técnicas de negociação que a Escola de Harvard tem desenvolvido, as quais têm como fundamento princípios e méritos que geram acordos sensatos e eficientes. Desse modo, deve-se realizar uma negociação direta baseada em quatro elementos: pessoas, interesses, opções e critérios. Diante do primeiro elemento (pessoas), a atuação ministerial deve separar as pessoas dos problemas. O foco de resolução do problema deve convergir diretamente para o problema, deixando-se de lado a pessoa e os sentimentos envolvidos, como ódios ou mágoas. No segundo elemento (interesses), a negociação deve ser voltada para os interesses em questão, e não para as posições de cada um. Quanto ao terceiro elemento a ser considerado, devem ser criados cenários em que haja opções de ganhos mútuos, criando-se diversas possibilidades antes de se decidir. Por fim, temos o quarto elemento a ser adotado, que são os critérios objetivos. Devem-se adotar critérios objetivos na busca de solucionar o problema, como, por exemplo, o índice de reajuste utilizado no mercado, a média de valor de venda no mercado, de sorte que, ao se eleger um critério objetivo, deixam-se de lado proposições subjetivas. Assim, os envolvidos tendem a acolher a proposição, pois ela se baseia em um critério concreto (FISHER; URY; PATTON, 2005, p. 28).

Além disso, indica-se que seja adotado pela instituição o procedimento do diálogo constitucional proposto no presente artigo, obedecendo-se às fases da iniciativa, da persuasão racional deliberativa ou de concretização, da aplicação ou realização e da fiscalização ou controle, de modo a permitir que se responda aos seguintes questionamentos: saber o quê (objeto), por quê (fundamentos), onde (lugar), quando (prazo), quem (sujeitos legítimos), como (forma) e quanto (valor econômico). As respostas a esses questionamentos permitem identificar os elementos essenciais e acidentais da negociação, que servirão de suporte para a concretização e a realização dos direitos humanos sociais. Por fim, acrescenta-se a estipulação de cominações, hipótese em que se devem estipular as consequências jurídicas impostas quando do descumprimento da decisão ou para a reparação do bem lesado (cominação).

Tais respostas colaboram com a eficiência da negociação, pois permitem que os envolvidos conheçam a fundo os problemas e conflitos e cheguem à solução mais equânime, evitando futuras reincidências.

Propõe-se ainda que sejam estabelecidas várias rodadas procedimentais dialógicas com os envolvidos, buscando-se conhecer a fundo os problemas e insatisfações discutidos, para se alcançarem soluções mais eficazes, que satisfaçam todos os sujeitos, de modo a colaborar com o cumprimento espontâneo dos acordos celebrados.

Por fim, para facilitar a adoção das técnicas e sua difusão entre os membros e servidores do Ministério Público da União, devem-se ofertar cursos de capacitação a respeito dos diálogos procedimentais e técnicas de negociação, com base na Escola do Programa de Pós-Graduação em Direito de Harvard.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. Novo perfil constitucional do Ministério Público: negociação e mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas. *In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Escola Nacional de Mediação e Conciliação. Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público*. 2. ed. Brasília-DF: CNMP, 2015. p. 89-140.

BONO, Edward de. *PO: além do sim e do não*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: a negociação de acordos sem concessões*. Tradução de Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Imago, 2005.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

MENDES, Conrado Hübner. *Constitutional Courts and deliberative democracy*. New York: Oxford University, 2013.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai; MORAES, Márcia Amaral Corrêa de. *A negociação ética para agentes públicos e advogados: mediação, conciliação, arbitragem, princípios, técnicas, fases, estilos, ética da negociação*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SILVA, Sandoval Alves da. *O Ministério Público e a concretização dos direitos humanos*. Salvador: JusPodivm, 2016.

TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. São Paulo: Método, 2015.

URY, William. *Como chegar ao sim com você mesmo*. Rio de Janeiro: Sextante, 2015.



**DIALOGANDO POR DIREITOS: ATIVISMO DO MINISTÉRIO PÚBLICO À LUZ DO PROJETO MP PELA EDUCAÇÃO (MPEduc)**

**MARIO LUIS GRANGEIA**

Analista de Comunicação Social do Ministério Público Federal (MPF). Pesquisador associado do Albert Hirschman Centre on Democracy (Geneva Graduate Institute). Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

**FLAVIO CARVALHAES**

Professor de Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Vice-Coordenador do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (Nied/UFRJ). Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj).

**FLÁVIO PAIXÃO**

Orientador da pesquisa. Procurador Regional da República. Doutor em Direito Público pela Universidade de Coimbra.

**RUAN COELHO**

Assistente da pesquisa. Mestrando em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).



## 1 ■ APRESENTAÇÃO

Para promover direitos fundamentais, o Ministério Público se aproximou de atores estatais e da sociedade civil, a qual, a partir da Constituição de 1988, se valeu de mais canais de participação social e da maior gama de direitos ligados a suas agendas. Essa união de agentes tem-se dado via Judiciário – na coautoria de ações civis públicas, p. ex. – e fora dele, por meio de consultorias em certas causas e participação em audiências públicas, entre outros contatos. É dessa aproximação extrajudicial entre membros do MP e atores estatais e da sociedade civil que trata este artigo, resultante da pesquisa científica “Diálogos institucionais para efetivar direitos: estudo do projeto Ministério Público pela Educação”, apoiada e financiada pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) em 2018-2019 (Edital n. 111/2016). O *Ministério Público pela Educação (MPEduc)* é um projeto que ilustra oportunidades e limites do ativismo extrajudicial do MP e foi estudado visando ampliar a compreensão dessa atuação proativa e dos diálogos abertos pelo MP para efetivar direitos. O projeto lança luz ao processo conhecido na Ciência Política como “judicialização da política” (TATE; VALLINDER, 1995; VIANNA *et al.*, 1999) e a prós e contras do modelo mais autônomo do MP, que remonta à Constituição de 1988 e é estudado com crescente frequência por cientistas sociais (KERCHE, 2009, p. ex.). Este texto busca trazer subsídios às pesquisas sobre o MP e sobre relações Estado-sociedade no País, sobretudo em políticas de educação. O MPEduc foi lançado em abril de 2014 por membros do MPF e dos MPs Estaduais convencidos das necessidades de firmar a educação básica de qualidade como direito (frise-se “de qualidade”) e de que aproximar os MPs em prol desse nível educacional seria desejável tanto em defesa da educação como da interação entre os MPs. Embora suas atribuições fossem distintas na tutela do direito à educação e outros, as atuações institucionais, na ótica dos idealizadores, ganhariam muito se buscassem uma parceria entre seus órgãos nas diferentes esferas federativas.

O projeto atua para pressionar atores na provisão da educação pública, atuando de forma ora paralela, ora conjugada com atores comuns da política educacional (secretarias municipais e estaduais): faz diagnósticos locais para apurar as condições das escolas (via questionários e reuniões); faz audiências públicas para discutir a qualidade do ensino; visita escolas para registrar suas condições e se aproximar da comunidade; diagnostica principais demandas; envia recomendações para gestores públicos sanarem irregularidades; e convoca outra audiência para divulgar iniciativas e omissões dos gestores em níveis os mais distintos – e que variam da escola até Secretarias de Educação.

Nos dois primeiros anos, o MPEduc atingiu mais de 1,9 milhão de alunos e 113,7 mil profissionais de educação, visto que abarcou 6.268 escolas de 253 municí-

pios, segundo o balanço oficial de meados de 2016 (MPEDUC, 2016).<sup>1</sup> De acordo com esse balanço, mais de 100 membros do MP visitaram 528 escolas e fizeram 113 audiências públicas e 1.127 recomendações para autoridades. Em sintonia com o lema desse projeto (“escola com participação”), promotores e procuradores atuantes no MPEduc buscaram o apoio de cidadãos, gestores públicos e conselhos (Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, p. ex.).

## 2 ■ QUESTÕES E JUSTIFICATIVA

O projeto “Diálogos institucionais para efetivar direitos: estudo do projeto Ministério Público pela Educação” insere-se na linha de pesquisa *A promoção dos direitos fundamentais pelo Ministério Público da União*, da ESMPU, e toma o direito à educação como exemplo ímpar de direito com tutela confiada ao MP. Como a educação é, nos termos da Constituição, “direito de todos e dever do Estado e da família [e] 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” (CF 1988, art. 205), o MPEduc suscita duas questões caras à tutela de direitos fundamentais:

- Em que medida diálogos do MP favorecem a efetivação de um direito?
- O que o MPEduc ensinou ao MP e a outros atores engajados localmente?

As respostas a tais questões foram buscadas por meio de uma pesquisa qualitativa discutida neste texto e no artigo científico derivado do estudo.

O foco no MPEduc se justifica por sua relevância interna. Definido pelo MPF como “projeto estratégico”, ele é responsabilizado por tornar a educação básica um tema prioritário à atuação de membros do MPF, outrora atentos majoritariamente ao nível superior. São considerados objetivos do MPEduc:

- fixar direito à educação como prioridade nos trabalhos do Ministério Público, evidenciando a necessidade da criação de promotorias e ofícios exclusivos de educação;
- divulgar informações essenciais sobre o direito do cidadão a serviço de educação de qualidade e seu dever em contribuir para tal serviço ser adequado;
- identificar motivos dos baixos índices de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de muitos municípios e escolas, por meio de diagnóstico usando questionários para instituições de ensino, conselhos sociais e gestores públicos;

---

1 O MPEduc se expandiu em vários municípios, mas o portal [www.mpeduc.mp.br](http://www.mpeduc.mp.br) não publicou totalizações depois. Os dados citados referem-se ao período de abril de 2014 a junho de 2016.

- acompanhar a execução das políticas públicas firmadas pelo MPC/FNDE e a adequada destinação dos recursos públicos;
- verificar existência e efetividade dos conselhos sociais atuantes na educação. (MPEDUC, 2019).

Outra razão aqui é a importância de analisar como o MP pode promover direitos fundamentais com mais eficácia. O longo hiato entre a consagração formal de certos direitos e sua realização material tem suscitado estudos como este, que apontam diferentes possibilidades para buscar minimizar essa lacuna.

### 3 ■ OBJETIVOS DA PESQUISA

Este projeto está alinhado com uma diretriz da ESMPU para pesquisas:

[...] algumas linhas são prioritárias, como as direcionadas para a atividade-fim do Ministério Público [...] e as que tenham como escopo a descoberta de conhecimento capaz de proporcionar maior efetividade, eficácia e eficiência jurídica em nosso País. (ESMPU, 2019).

Um objetivo aqui se refere à atividade-fim do MPU em prol da sociedade. O direito à educação, como se sabe, não é efetivado e amplo como dispôs a Constituição, e o MP tem buscado mitigar a lacuna entre as cidadanias na lei e no cotidiano, sobretudo no acesso a uma rede pública de ensino de qualidade. A pesquisa será útil ao aperfeiçoamento da promoção de direitos fundamentais. Outro objetivo foi construir conhecimento que propicie maior efetividade jurídica, ou seja, maior capacidade de o direito atingir seu objetivo real. Devido a seu efeito multiplicador, este estudo ampliou a compreensão da efetivação de direitos fundamentais além da educação – os resultados incluem indicações que podem ter utilidade formal para otimizar atuações judiciais e extrajudiciais.<sup>2</sup> Esta pesquisa tem potencial maior ao dar subsídios e balizas a diálogos institucionais do MP. Espera-se que os conhecimentos gerados ajudem a tornar o direito mais eficaz. No caso do direito à educação, estudar o MPEDUC poderia favorecer a melhoria de suas rotinas e procedimentos, mas não só deles. Buscou-se a maior eficácia do rol de objetivos do MPEDUC (citados na seção 2).

Quanto à tutela de direitos fundamentais, refletiu-se sobre como o MP pode contribuir tanto para o Estado quanto para atores não estatais zelarem por eles. O MPEDUC é um exemplo de promoção da colaboração da sociedade – diretriz no

2 Por exemplo: um autor deste artigo levava ideias ao Conselho Nacional do Ministério Público para uma recomendação sobre a atuação do MP em políticas afins a direitos fundamentais (CNMP, 2017).

lema “escola com participação” – e estudá-lo em profundidade permitiu buscar possibilidades para canalizar da melhor forma diálogos entre MP, cidadãos e instituições públicas e particulares para a efetivação de direitos.

Outro objetivo é dar ideias à maior eficiência jurídica, isto é, à realização de um trabalho com o mínimo de perda de esforço. Tal proposta se aplicaria a diálogos do MP com instituições, como na produção de projetos pela efetivação do direito na via extrajudicial. Para tanto, é privilegiada, de fato, uma “promoção da interdisciplinaridade” (ESMPU, 2019).

Definiu-se, com a pesquisa, um marco teórico-prático para a atuação do MP na tutela de direitos fundamentais em seus diálogos com instituições civis, estatais, de mercado e com cidadãos em geral. A pesquisa pretendeu suscitar um debate desejável no MPU sobre como refinar seus diálogos institucionais.

Outro objetivo é contribuir ao estudo do MP brasileiro e da judicialização da política a partir de um projeto institucional ainda inexplorado pelo conjunto crescente de pesquisadores que atentam às características e à atuação do MP.

## **4 ■ BASE TEÓRICA**

A Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985) tornou o MP um novo ator político com o mandato de mediar conflitos entre cidadãos e Poder Público, por exemplo. Desde então, o MP tem negociado em nível de igualdade com entes estatais e particulares, levando-os à Justiça quando necessário. A motivação é assegurar direitos fundamentais, o que passa ainda pela vigilância de políticas públicas, tendo em vista seu poder de fiscal da lei conferido pela Constituição.

### **4.1 ■ ATIVISMO DO MP E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA**

A relação Estado-sociedade ora estudada se dá no seio da judicialização da política – como cientistas políticos chamam a participação do Judiciário em decisões originalmente do Executivo e do Legislativo (TATE; VALLINDER, 1995). Ela é atribuída à ineficácia desses poderes em atender a demandas populares, à ampliação de direitos e do acesso à Justiça e à reorganização do sistema judicial. No Brasil, tal judicialização não partiu de membros do Judiciário ou do MP, mas da Carta de 1988, embora essa não fosse a intenção (VIANNA, 2008).

A tendência pós-Constituinte de reforçar a democracia representativa em vez da participativa se inverteu nos anos 1990, por mudanças na Justiça, no MP e no imaginário da sociedade civil (VIANNA *et al.*, 1999). Para Vianna (2008, p. 100), o constituinte, ao reconfigurar o MP,

democratiza a sociedade a partir de uma reinterpretação da nossa história republicana, pois [...] confia a representação da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, ao convertê-lo em instituição acessível às demandas da sociedade.

Mudanças legislativas no fim do século foram dando mais poderes ao MP na esfera cível. Cresceram suas hipóteses de defender interesses difusos e coletivos, pois as novas leis reconheceram a indisponibilidade de direitos e hipossuficiência de seus titulares, dois princípios que originalmente justificaram a presença do MP fora da área penal (ARANTES, 2002). Por exemplo, o MP foi legitimado defensor do direito a um meio ambiente saudável pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), que lhe atribuiu a ação de responsabilidade civil e criminal. Mas os instrumentos mais usados pelo MP na tutela coletiva foram criados pela Lei da Ação Civil Pública, de 1985, que ampliou a defesa de interesses como saúde, educação e direito do consumidor. As novas funções do MP brasileiro o tornaram singular se comparado a outras instituições similares ao redor do mundo, sobretudo porque órgãos congêneres em outros países atuam quase exclusivamente na persecução penal. Tal perfil foi consolidado pela Lei Complementar n. 75/1993 para o MPU e pela Lei Orgânica dos MPs nos estados (Lei n. 8.625/1993). Como a tutela de direitos difusos nem sempre se dá em tempo hábil no Judiciário, tem crescido a atuação extrajudicial do MP via recomendações (comuns no MP Educ) e termos de ajustamento de conduta. As fontes do processo de autonomização do MP dividem estudiosos, havendo duas correntes explicativas sobre o fenômeno (CARVALHO; LEITÃO, 2010): por fatores endógenos, devido à ação consciente e deliberada dos próprios membros do MP (ARANTES, 2002); e por fatores exógenos, pelo *lobby* da Confederação Nacional das Associações do Ministério Público (Conamp) para convencer constituintes da relevância de criar um agente não político-partidário para defender interesses da sociedade (KERCHE, 2009). Se há dissensos sobre a fonte da grande autonomia e discricionariedade do MP, não se vê divergência sobre a falta, que os autores notam, de mecanismos eficientes de controle e *accountability*. “Os mecanismos são frágeis e deixam ampla margem para a atuação autônoma dos membros do *Parquet*” (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 418).

A renovação do MP não se deu sem cisões internas. Para Sadek (2000), uns membros, pelo receio da politização e da midiaticização do MP (e abandono da atuação penal), defendem um órgão mais sujeito a mecanismos tradicionais de controle; outros, com olhar positivo aos avanços obtidos em 1988, preferem um órgão vocacionado à defesa dos interesses da sociedade. Em estudo sobre formas de atuação dos promotores, Silva (2001) criou uma tipologia de perfis diametralmente opostos dos membros do MP que contrasta visões ante as mais novas atribuições

do MP: o “promotor de fatos”, com tendência a alargar funções além da esfera jurídica, e o “promotor de gabinete”, desconfortável com as fronteiras imprecisas entre atribuições judiciais e extrajudiciais.

O potencial da atuação extrajudicial e o risco de discricionariedade do MP foram suscitados por Kerche (2007), para quem a quase abdicação dos políticos sobre o MP protege-o razoavelmente de injunções político-partidárias, mas não afasta a necessidade da prestação de contas, até para evitar discricionariedade: “O argumento de que os promotores e procuradores somente cumprem a lei, não precisando, por este motivo, de instrumentos de *accountability*, não se sustenta” (KERCHE, 2007, p. 277).<sup>3</sup> É uma questão a aprofundar aqui.

#### 4.2 ■ AVALIAÇÕES INTERNAS SOBRE EDUCAÇÃO E OUTRAS ÁREAS

O MP, como “instância que agrega esforços, visando construir uma base institucional para o cumprimento do direito” (VIANNA; BURGOS, 2002), tem usado instrumentos como audiências públicas e termos de ajustamento de conduta. Mas quais os critérios, prioridades e estratégias do MPU na defesa de direitos?

A própria instituição se preocupou com a questão. Na Tabela 1, vemos como os membros do MPF pontuam, em escala de 1 a 10, a relevância e prioridade de diferentes temas.

**TABELA 1 ■ PRINCIPAIS TEMAS PARA MEMBROS DO MPF, POR RELEVÂNCIA E PRIORIDADE (2011)**

TEMA	RELEVÂNCIA	PRIORIDADE
Crime organizado	9,48	9,27
Fiscalização de contas públicas	9,27	9,06
Crimes contra a Adm. Pública	9,24	9,09
Saúde	9,15	8,88
Patrimônio público	9,13	8,97
Lavagem de dinheiro	9,01	8,53
Educação	8,97	8,56
Controle externo da atividade policial	8,85	8,46
Tutela do meio ambiente	8,78	8,46

3 Outro estudo aponta que a atuação do MP em certas causas pode se legitimar via interações com instituições da sociedade civil (GRANGEIA, 2013).

TEMA	RELEVÂNCIA	PRIORIDADE
Crime contra sistema financeiro	8,75	-
Tráfico de drogas	-	8,49

FONTE: Elaboração própria a partir do *Planejamento Estratégico Nacional: apresentação de dados*, do CNMP (CNMP, 2011).

Como se vê, a educação era prioridade secundária para membros do MP, segundo a enquete produzida pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para criar um Planejamento Estratégico para a instituição. Não há dados recentes que permitam avaliar se o MPEduc alterou tal visão majoritária, mas os números de 2011 indicam que o projeto foi criado num meio onde a maioria julgava a educação – tema prioritário do projeto – menos relevante e prioritária do que temas como crime organizado, fiscalização de contas públicas e crimes contra a Administração Pública.

Também em 2011, o GT Educação do MPF concluiu que, apesar dos inúmeros programas federais para a educação básica, raros membros do MPF fiscalizavam temas educacionais fora do âmbito do Ensino Superior, como o Programa Nacional do Livro Didático e o Dinheiro na Escola, por exemplo. A Tabela 2, a seguir, reúne dados colhidos pelo procurador da República Sérgio Pinel sobre níveis educacionais com os quais o MPF mais trabalhava.

**TABELA 2 ■ ATUAÇÃO DO MPF EM EDUCAÇÃO, POR NÍVEL DE ENSINO (ATÉ 2011)**

TEMA	AÇÕES CIVIS PÚBLICAS	RECOMENDAÇÕES
Ensino superior	76,83% (199)	79,14% (148)
Ensino básico	10,42% (27)	7,48% (14)
Pós-graduação	5,79% (15)	5,34% (10)
Escolas técnicas	5,79% (15)	8,02% (15)
(Total)	259	184

FONTE: Elaboração própria a partir de Pinel (2011).

Os focos mais frequentes das ações e recomendações eram cobranças de taxas, aval ao funcionamento de cursos, concurso público, Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e pessoas com deficiência. Em apresentação para capacitar membros do MP sobre o direito à educação, Pinel viu cinco possibilidades de atuação no ensino básico: Programa Nacional do Livro Didático; Transporte Escolar; Merenda Escolar; Programa Dinheiro Direto na Escola; e Plano de Ações Articuladas (PAR). A busca por suprir essa desatenção está na base da criação do MPEduc, modelo para o MP atuar em prol da educação básica.

### 4.3 ■ MPEDUC, EXEMPLO DE ATIVISMO EXTRAJUDICIAL

Da concepção até o lançamento do MPeduc, em 2014, os membros do GT Educação do MPF cadastraram a iniciativa no banco de projetos do CNMP. No formulário de 2013, a equipe indicou pontos fortes, fracos e oportunidades distintos dos ali cadastrados na versão “projeto piloto ampliado (2014)”. O contraste de variáveis preenchidas pelos idealizadores fica nítido na Tabela 3:

**TABELA 3 ■ CONCEPÇÕES DO MPEDUC REPORTADAS AO CNMP**

	PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS	OPORTUNIDADES
Projeto MPeduc (2013)	Amplitude grande de crianças em idade escolar do Ensino Básico (EB)	Extensa capilaridade de escolas do EB em vários municípios sem unidade do MP	Objetivos do MEC e organismos internacionais ligados à área de educação
Projeto piloto ampliado (2014)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Apoio da alta administração</li><li>• Atuação de forma preventiva</li><li>• Cooperação entre MPF e MP estadual</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>• Aproximação com o cidadão</li><li>• Fortalecimento da atuação integrada dos MPs</li><li>• Criação de modelo de atuação nacional</li><li>• Acompanhamento nacional de resultados de ações na educação</li></ul>

FONTE: Tabulação própria a partir do site do CNMP (2013, 2014).

Um desafio posto a esta pesquisa era reconhecer, via estudos de caso de maior e menor êxito, quais ter-se-iam se revelado as reais forças, fraquezas, oportunidades e ameaças do MPeduc após cinco anos de sua execução.

A concepção do MPeduc pelo GT Educação do MPF, sobretudo pela dupla de procuradores Maria Cristina Manella e Sérgio Pinel, do MPF/RJ, foi captada via análise documental e entrevistas com os criadores. O MPeduc teve início numa pesquisa que incluiu a redação e aplicação de questionários-teste, atividades das quais pesquisadores habituados a elas sabem exigir longa maturação. O GT quis pesquisar em 2011 como o MPF atuava na tutela do direito à educação. Responsável pela tarefa, Pinel examinou todas as recomendações, os termos de ajustamento de conduta e as ações civis públicas sobre educação. Uma das conclusões foi que quase 80% da atuação do MPF na área focava o ensino superior, enquanto a educação básica respondia por menos de 10% (Tabela 2 em 4.2). “Isso chamou muito nossa atenção porque o investimento do governo federal em educação básica vinha crescendo paulatinamente e a atuação do MPF não acompanhava. Nossa atuação

era praticamente inexistente”, declarou o procurador Sérgio Pinel (ex-integrante do GT Educação do MPF, entrevista em 27.4.2018). Segundo a coordenadora do GT Educação, a procuradora Maria Cristina Manella, “a gente começou a pensar de que forma a gente poderia chamar a atenção dos nossos colegas para olhar para isso, para esse gap de atuação que a gente tinha, e daí nasceu o projeto” (entrevista em 17.8.2018). Pouco após o levantamento, o procurador Eduardo El-Hage, lotado em Ilhéus-BA, enviou e-mail para os colegas do GT compartilhando a experiência de obter resultados positivos para melhorar uma escola pública no município.

Liguei para o Eduardo [hoje no MPF/RJ] e comentei a ele: “que bacana essa sua atuação, queria saber como vocês fizeram isso daí”. Ele disse que na verdade tinha sido uma atuação conjunta com o Ministério Público do Estado da Bahia e me deu o nome do promotor para eu entrar em contato. Aí pedi o inquérito civil instaurado, a recomendação expedida e ele falou que não foi instaurado nenhum inquérito civil nem expedida nenhuma recomendação. Essa atuação se deu exclusivamente pela presença do MP no local. Ele tinha mostrado resultado sem necessidade de formalizar nada, como expedir recomendação. Houve reuniões e tal. A atuação é brilhante, mas, para replicar nos estados, você não pode chegar e dizer “você chega com sua gravata lá e vai dar tudo certo”. E aí pensamos: “vamos documentar tudo isso”. Era final de 2011 e começo de 2012. (Sérgio Pinel, entrevista em 27.4.2018).

O desafio de documentar aquela iniciativa bem-sucedida começou com uma análise de questionários a serem aplicados a mão para diagnosticar a situação presente da rede escolar. O teste foi feito em Seropédica-RJ, e Pinel viu desordem nas respostas recebidas, o que rendeu uma primeira impressão de que nada seria alcançado com essa ferramenta. Para aquela impressão não se confirmar, o GT se viu obrigado a criar uma metodologia. A tarefa requereu uma série de 98 reuniões entre membros do GT Educação no MPF/RJ e os colegas atuantes na área no MPRJ para reformular os questionários originais.

Prioridades foram reavaliadas e foram criados questionários sobre oito frentes: programa de governo; alimentação escolar; Conselho Social de Acompanhamento do Fundeb; Conselho de Alimentação Escolar; inclusão e acessibilidade; aspectos estruturais das escolas; aspectos pedagógicos das escolas; e outro aplicado tão somente com os gestores. Esses oito questionários para públicos-alvos distintos foram elaborados a partir de uma análise detalhada de leis e outras normas para a educação, como as resoluções do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação.

Não adiantava perguntar para a escola se ela tinha quadra, ela responder que não, e eu não ter como obrigar que ela tenha quadra. Mas, se eu perguntar se ela tem sala com mais de 25 ou 30 alunos (a depender do nível), o que não pode haver, posso fazer uma recomendação para o gestor para que ele deixe de ter 30 alunos. (Sérgio Pinel, entrevista em 27.4.2018).

Os questionários visaram mapear demandas cobráveis nas escolas, com base nas normas vigentes, aos responsáveis pelas redes. Não sondavam, como exemplificou Pinel, a presença de projetor, por ela não estar fixada na regulamentação. A intenção não era ter um censo, mas proporcionar informações que subsidiassem cobranças, como o recebimento dos livros didáticos na quantidade suficiente e no período adequado.

Uma premissa do projeto é a execução em parceria entre MPF e MPs estaduais, pois a defesa do direito à educação implica atribuições nos níveis federal (por repasses de programas federais, p. ex.) e estadual (como a gestão de escolas e seus quadros docentes). A atuação conjunta dos MPs visa sanar duas dificuldades vistas pelos idealizadores do MPEduc: o desconhecimento do MP sobre tantas irregularidades do Poder Público na política de educação básica e uma visão corrente entre membros do MP de que comunicações de irregularidades recebidas na área não seriam de sua competência.

Em questão de políticas públicas educacionais, às vezes era difícil dizer onde era atribuição de um MP ou do outro. A alimentação escolar é um exemplo, que envolve recursos federais, que tem uma resolução que discute o fornecimento da merenda escolar. Mas quem teria que fiscalizar a prestação do serviço seria o MP Estadual. A gente viu que precisava trabalhar juntos, precisava unir forças, em vez de separar. O mais tradicional dentro do MPF e MPs estaduais é separar, e não unir. (Maria Cristina Manella, entrevista em 17.8.2018).

Com o projeto estruturado, os procuradores do GT Educação buscaram incentivar a adesão de membros no MPF e nos MPs estaduais com apresentações em vários estados. Na avaliação de idealizadores como Maria Cristina Manella e Sérgio Pinel, um ponto positivo do MPEduc foi fomentar a atuação do MPF na educação básica. “Foram mais de 2 mil recomendações sobre educação básica nos anos seguintes ao MPEduc ou mais do que o dobro do que o MPF fez em termos de educação antes do projeto”, disse Pinel em entrevista. “Por força do MPEduc, temos atuação mais consolidada do MPF em termos de educação básica do que o ensino superior.”

Outro ganho com o MPEduc realçado por Pinel e Manella foram a crescente aproximação entre MPF e MPs estaduais e a identificação de focos, estratégias e dificuldades para garantir a efetivação do direito, o que se tornava fonte de desestímulo aos membros do MP.

Depois do projeto, comecei a entender, me aproximar, ter foco, saber exatamente onde era preciso atuar e ir estimulando. Hoje em dia tenho toda hora membros de Conselhos, como CACS e CAE, professor, sempre tem demanda e pessoas sabem que podem vir te procurar. (Maria Cristina Manella, entrevista em 17.8.2018).

Para quem o criou, o MPEduc alcançou alguns objetivos pretendidos. E para quem o replicou?

## 5 ■ METODOLOGIA

Como a seleção das unidades a investigar é crucial em pesquisas com estudos de caso, o uso da triangulação de métodos quantitativos e qualitativos foi decisivo. Foram selecionados, como se detalha aqui, projetos locais do MPEduc em polos opostos do espectro de variação dos resultados da iniciativa. A literatura de técnicas de seleção de casos chama tal recurso de “estratégia da diversidade” (GERRING, 2007), pois o conjunto de casos selecionados representa amplo espectro de variação de condições da realidade investigada.

Tal estratégia para estudos de caso se mostra especialmente adequada por duas razões: ao eleger projetos locais em pontos distintos de distribuição (neste projeto, municípios com diferentes graus de adesão ao MPEduc), torna-se um meio indireto de captar como condições contextuais impõem desafios próprios às iniciativas do MP. Como há um mesmo ator em contextos diferentes, eis uma forma de iluminar com mais clareza obstáculos que podem surgir nessa interação MP-Executivo-sociedade civil e que permitiria calibrar procedimentos adotados. Outro benefício dessa estratégia é entender quais situações e ações funcionam em contextos distintos, o que pode levar a reforçar os pontos fortes. Assim, a partir da estruturação de um banco de dados que contava com características dos projetos do MPEduc, foi possível construir indicadores sobre o desempenho do projeto em diferentes localidades. A partir desses indicadores, selecionamos projetos em polos distintos de desempenho, menos e mais positivos.

Esses procedimentos orientaram a seleção dos dois casos a serem estudados com mais detalhes, através de estratégias metodológicas adequadas a captar a complexidade da estruturação das iniciativas. Via análise de documentos e de entrevistas semiestruturadas, procuramos captar critérios avaliativos de membros do MP e gestores escolares sobre processos de interação do MPEduc. As questões enfocaram vários aspectos das relações.

### 5.1 ■ LEVANTAMENTO SOBRE PROJETOS LOCAIS DO MPEDUC

Um levantamento inédito de informações dos projetos locais do MPEduc foi feito nesta pesquisa. Os dados do MPEduc estão publicamente disponíveis em um site.<sup>4</sup> Esse é um ponto positivo do projeto, sua atuação foi fartamente documentada, registrada, e vários tipos de informação se encontram publicamente acessíveis na página do projeto.

Para a condução da seleção de casos que conduzimos, todos os projetos do MPEduc foram consultados, e um banco de dados com diversas dimensões foi estruturado.

---

4 Disponível em: <http://mpeduc.mp.br/>. Acesso em: set. 2019.

Após uma análise exploratória, verificamos que seis variáveis da execução dos projetos locais eram importantes para estruturar a seleção dos casos a estudar: (I) ano de início; (II) unidade da Federação; (III) município (e eventual Coordenadoria Regional); (IV) fases de realização dos projetos; (V) total de unidades educacionais dos municípios; e (VI) total de unidades educacionais que responderam ao diagnóstico do projeto.<sup>5</sup> O levantamento tem caráter censitário e buscou mapear essas características para todos os projetos que continham informação disponível.

É previsto que cada projeto local do MPEduc passe por sete etapas, e os resultados revelaram que, embora os idealizadores indicassem uma sequência fixa, os promotores e procuradores executores nem sempre a seguiram (Tabela 4).

**TABELA 4 ■ FASES DE REALIZAÇÃO DOS PROJETOS (TOTAL = 371, 2018)**

TEMA	N	%
1. Instauração de inquérito civil público	265	71,4
2. Reunião com Secretaria de Educação e Conselhos	203	54,7
3. Primeira audiência pública (apresentação do projeto)	119	32
4. Visita às unidades de ensino	181	48,7
5. Expedição de recomendações	154	41,5
6. Segunda audiência pública (prestação de contas)	18	4,8
7. Finalização do projeto	23	6,1

FONTE: Elaboração própria a partir do site do MPEduc.

Notou-se que as audiências públicas (de apresentação do projeto e de prestação de contas) foram menos frequentes do que as fases que deveriam sucedê-las em tese (visita em unidades de ensino e finalização do projeto). A distribuição de como as sete fases se combinam pode ser observada na Tabela 5. Houve 13 projetos (3,5%) que completaram todas as fases e 102 (27,49%) que não concluíram nenhuma. Outras situações comuns foram: (I) 67 projetos (18,06%) completaram as fases 1, 2, 4 e 5; (II) 53 (14,29%) concluíram as cinco primeiras fases; e (III) 51 (13,75%) completaram só a primeira. As outras condições se distribuem de maneira heterogênea.

Para simplificar a análise, a variável da combinação de fases concluídas foi agrupada na quantidade de fases. Tal variável informa quantas fases foram concluídas

<sup>5</sup> Em relação a 37 municípios, não havia informações relevantes ou sobre em qual fase o projeto estava, ou sobre seu número de unidades educacionais, quando se fez o levantamento.

sem detalhá-las. Na Tabela 6, vê-se que é mais comum ter projetos que não completaram fase alguma (102 ou 27,49%) ou quatro (93 ou 25,07%).

**TABELA 5 ■ COMBINAÇÃO DAS FASES REALIZADAS**

	N	%
Nenhuma	102	27,49
1, 2, 4 e 5	67	18,06
1, 2, 3, 4 e 5	53	14,29
1	51	13,75
1, 2, 3 e 4	22	5,93
1 e 2	16	4,31
Todas	13	3,5
1, 2 e 3	9	2,43
1, 2, 3, 4, 5 e 6	5	1,35
1 e 4	5	1,35
1, 3, 4, 5 e 7	4	1,08
1, 2 e 4	4	1,08
Outras	20	5,3
Total	371	100

FONTE: Tabulação a partir do site do MPEduc.

**TABELA 6 ■ TOTAL DE FASES REALIZADAS**

	N	%
Zero	102	27,49
Uma	53	14,29
Duas	25	6,74
Três	18	4,85
Quatro	93	25,07
Cinco	59	15,9
Seis	8	2,16
Todas	13	3,5
Total	371	100

FONTE: Tabulação a partir do site do MPEduc.

Uma fase crucial do MPEduc era a elaboração de diagnósticos sobre a dinâmica educacional local em diferentes esferas, que catalisava a atuação das fases previamente analisadas. Para tal, questionários foram enviados para as escolas dos municípios em que o projeto era realizado. É possível chegar à taxa de cobertura que a aplicação dos questionários alcançou em cada município, pois o site do MPEduc disponibiliza informações relativas ao total de unidades escolares em cada município e quantas unidades escolares responderam ao questionário de diagnóstico. Calculamos a razão entre as duas variáveis acima para obter uma taxa, que chamamos de “taxa de cobertura dos projetos”. Dividimos a distribuição da taxa em dez faixas de cobertura (0% a 10%; 10,01% a 20% etc.), e a distribuição dessa nova variável se encontra na Tabela 7. Nela, observa-se a alta taxa de resposta de unidades educacionais nos municípios analisados; 239 (66,57%) dos municípios tiveram taxa de cobertura superior a 90%, e ao redor de um terço dos projetos contou com taxa que não ultrapassou os 90% de cobertura, o que indica que nessas localidades o diagnóstico sobre a realidade educacional local foi incompleto.

**TABELA 7 ■ TAXA DE COBERTURA DOS PROJETOS\***

	N	%
0 a 10%	32	8,91
10,01 a 20%	12	3,34
20,01 a 30%	5	1,39
30,01 a 40%	5	1,39
40,01 a 50%	10	2,79
50,01 a 60%	11	3,06
60,01 a 70%	23	6,41
70,01 a 80%	22	6,13
90,01 a 100%	239	66,57
Total	359	100

\*A categoria 80,01 a 90% não teve nenhum caso.

FONTE: Tabulação a partir do site do MPEduc.

## 5.2 ■ IDENTIFICAÇÃO DE PROJETOS PARA ESTUDOS DE CASO

A combinação das variáveis nas Tabelas 4 a 7 foi a base da seleção para as entrevistas qualitativas em casos que podemos entender como de maior e menor suces-

so. Mas como traduzir a expressão “casos de sucesso” em algo mensurável? Optamos por selecionar projetos que completaram todas as fases do MPEduc e com taxa de cobertura do questionário de diagnóstico superior a 90%. Nove projetos se encaixam no perfil (Tabela 8), e optou-se por estudar o caso de Belford Roxo.<sup>6</sup>

**TABELA 8 ■ PROJETOS MPEDUC COM DADOS MAIS POSITIVOS\***

MUNICÍPIO	UF	ANO DE INÍCIO
Xapuri	AC	2014
Santana de Mundaú	AL	2014
Belford Roxo	RJ	2013
Seropédica	RJ	2014
Vassouras	RJ	2014
Alto Alegre dos Parecis	RO	2014
Alto Alegre	RR	2014
Nova Pádua	RS	2014
Pontalinda	SP	2015

\*Todas as fases concluídas e taxa de cobertura acima de 90%.

FONTE: Tabulação a partir do site do MPEduc.

Para levantar projetos de menor sucesso, foram triados municípios onde, com o MPEduc criado há três anos ou mais, houve só até duas das sete fases completadas. Não ter mais fases do modelo não implica que o projeto não teve necessariamente outros impactos, mas neste estudo foi preciso ter denominadores comuns. O perfil foi atendido por 53 projetos (Tabela 9), e decidimos estudar o caso de Vitória em razão de esta ser capital – tem sedes do MPF e MP Estadual, portanto, o que favoreceria em tese a fiscalização das intervenções nas escolas – e de ser um projeto cujo arquivamento inicial foi revisto à época da realização desta pesquisa, o que sugere uma divergência interna que permite problematizar melhor as questões da autonomia funcional e do ativismo dos membros do MP.

6 Focamos no estado com mais casos de sucesso (Rio de Janeiro), descartando o projeto-piloto (Seropédica), pelo viés potencial desse *status*, e outro mais longe (Vassouras), para reduzir custos logísticos.

**TABELA 9 ■ PROJETOS MPEDUC COM DADOS MAIS NEGATIVOS\***

MUNICÍPIO	UF	ANO DE INÍCIO
Piaçabuçu	AL	2014
Parintins	AM	2015
Cachoeiro de Itapemirim, Vitória	ES	2015
Angélica, Deodápolis, Douradina, Fátima do Sul, Glória de Dourados, Itaporã, Ivinhema, Maracaju, Novo Horizonte do Sul, Vicentina	MS	2014
Alto Garças, Cuiabá, Sorriso	MT	2014
Belém, Itaituba, Prainha, Ulianópolis	PA	2014
Marcação, Marizópolis	PB	2015
Água Preta, Barra de Guabiraba	PE	2014
Campo Maior, Nossa Senhora de Nazaré, Sigefredo Pacheco	PI	2015
Ponta Grossa	PR	2014
Mangaratiba, São João de Meriti, Tanguá	RJ	2015
Coronel Ezequiel, Santa Cruz	RN	2015
Vilhena	RO	2015
Palmeira	SC	2014
Rosário do Catete, Santana do São Francisco, São Cristóvão, São Domingos, Tobias Barreto	SE	2015
Getulina, Guaimbé, Ilhabela, Ituverava, Jeriquara, Murutinga do Sul, Porangaba, Ribeirão dos Índios, São José da Bela Vista, Torre de Pedra, Ubatuba, Vargem	SP	2014

\*Uma ou duas fases realizadas, iniciadas até 2015.

FONTE: Tabulação a partir do site do MPEDuc.

### 5.3 ■ BREVE COMENTÁRIO SOBRE LEVANTAMENTO DE DADOS

O levantamento e a construção da base de dados e entrevistas feitas indicaram que os procedimentos da seleção de casos não foram só um passo desta pesquisa, mas também um de seus principais resultados.

Detalhamos nossas reflexões em profundidade em outro documento (Anexo I). Aqui, destacamos duas conclusões presentes nele. Primeiro, a iniciativa de fazer diagnósticos próprios para seleção de municípios e escolas a serem atendidas pelo MPEDuc é tanto sintomática do espírito autônomo do MPEDuc quanto um dos efeitos dessa autonomia: a subestimação da complexidade desse tipo de tarefa, assim como a ausência de

busca em outras fontes de dados que pudessem atingir os objetivos pretendidos de forma mais econômica tanto em termos de tempo quanto de recursos financeiros.

Segundo, a coleta de dados primários pelo MPEDuc levou a subestimar como as unidades escolares reagiriam ao terem informações requeridas, em caráter voluntário, por um órgão que não as solicitava pela via judicial, mas que tinha essa atitude no horizonte das possíveis ações a mobilizar para garantir a colaboração das unidades escolares.

## **6 ■ DOIS ESTUDOS DE CASO DO MPEDUC**

### **6.1 ■ MPEDUC EM BELFORD ROXO-RJ): PROJETO COM TODAS AS FASES**

Em março de 2013 – 13 meses antes do lançamento oficial do MPEDuc – o MPF instaurou o inquérito civil para criar o projeto em Belford Roxo, município com 469,3 mil habitantes (IBGE, 2019) na Baixada Fluminense. Os três objetivos eram

colher informações sobre os motivos que levam ao baixo Ideb [Índice de Desenvolvimento da Educação Básica] do Município; fiscalizar a gestão dos programas federais voltados para a educação básica; e tomar providências para a melhoria da educação básica no Município. (MPF, 2013).

A considerar o Censo Escolar 2014 (INEP, 2019), a rede escolar em Belford Roxo reuniria 71 estabelecimentos municipais, 40 estaduais e 116 particulares; a lista nos autos do inquérito citava 36 estabelecimentos municipais e 21 estaduais (MPF, 2013).

#### **6.1.1 ■ DA AUDIÊNCIA PÚBLICA ÀS VISITAS E RECOMENDAÇÕES**

O MPEDuc se tornou tema público em Belford Roxo em 20 de maio de 2013, quando seus membros realizaram a audiência inicial na Casa de Cultura e a visita de representantes do projeto a cinco escolas (EM Belford Roxo, EM Manoel Gomes, EM Bairro Maria das Graças, CE São Bernardo e CIEP Brizola 316 General Ladário Pereira Telles). A audiência pública teve membros do MPF (seis), MPRJ (um), Secretarias de Educação (dois da Municipal, dois da Estadual), diretores de escolas, pais e professores para discutir como o uso de recursos de programas do Fundeb poderia ser acompanhado por Conselhos, funcionários de escolas, pais, alunos etc. A ata não informa quórum (há queixa de cidadão à pouca divulgação, o que sugere presença restrita) e cita que um membro do MPEDuc declarou: “a intenção não é fazer ‘caça às bruxas’, embora, se efetivamente forem encontradas irregularidades, serão adotadas as providências cabíveis” (MPF, 2013).

Diretores fizeram três queixas: o abrir/responder questionários do projeto (o MP pediu novas tentativas); os baixos repasses do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) à merenda (o MP explicou ser repasse complementar ao do muni-

cípio); e a obtenção de laudo de alunos especiais, que fazem jus a maiores repasses *per capita* à rede. Representantes do município citaram outros temas, como o planejamento com metas e a formação continuada do professor (aulas focadas em descritores da Prova Brasil) com teste de aprendizagem; a adesão ao programa Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa; e o fim da aprovação automática para o primeiro ano (anúncio ora inédito). Os representantes do estado responderam mães de alunos sobre a falta de professores e faxineiros (havia docentes temporários em contratação) e que o laudo de aluno especial foi vetado como discriminatório.

Pais criticaram uma linha de ônibus recusar cartão da gratuidade e o risco de se usarem as verbas do PDDE (Dinheiro na Escola) para suprir papel do município de manter escolas, sem cumprir fins do programa e atribuição municipal. Uma contadora voluntária de um programa do Conselho Regional de Contabilidade/RJ informou ser possível auxiliar escolas a prestar contas de convênios de merenda, narrou a ata dessa audiência pública (MPF, 2013).

Quatro dos cinco relatórios de visitas a unidades de ensino citaram entre cerca de uma dúzia de problemas (CE São Bernardo, como falta de biblioteca e sala de informática e o refeitório ruim, que obrigava alunos a comerem no chão, e EM Manoel Gomes, que inunda após chuvas e tem banheiro sem luz) até 20 panes (a EM Belford Roxo e a EM Bairro Cidade das Graças, com casos como a turma de alfabetização superlotada, a falta de vigia e os alimentos mal estocados). Membro do MPEduc local citou, em entrevista aos autores, a caixa d'água no piso da quadra da EM Belford Roxo porque não se previu que o telhado não suportaria o peso.

A outra visita, no CIEP Brizolão Gal. Ladário Pereira Telles, teve relatada só a grande sujeira (cinco profissionais para a limpeza, em média de um para cada 300 alunos), tendo, por outro lado, salas de aula com ar-condicionado e boa iluminação e laboratório de informática com equipamentos novos e bom wi-fi para docentes. A ida às escolas no turno após a audiência – não antes – pode ter a eficácia contestada (poderia dar subsídios para a audiência?), mas não se ignore a expectativa dos idealizadores de que as mudanças partiriam da parceria, e não da coerção.

Em fevereiro de 2014, os membros do MPEduc (promotora do MPRJ e procurador do MPF) enviaram 12 recomendações para o Município de Belford Roxo e uma para o Conselho de Alimentação Escolar adotarem certas medidas para o cumprimento de exigências legais. Esse envio denota a priorização da rede municipal nove meses após a ida a escolas municipais e estaduais. Há registro de 11 respostas do município, e não do CAE, como se nota na Tabela 10.<sup>7</sup>

---

7 Por esta análise ser mais formal (diálogo se estende?) do que substantiva (em que termos?), a tabela identifica na 2ª coluna o total de páginas dos ofícios de resposta, em caráter ilustrativo.

**TABELA 10 ■ RECOMENDAÇÕES DO MPEduc-BELFORD ROXO E RESPOSTAS OFICIAIS (2014)**

1) Prog. Dinheiro Direto na Escola (PDDE): divulgação de receitas/gastos nas escolas	Ata de reunião da Semed com 63 diretores de escola (5 p.)
2) Prog. Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): divulgação de repasses ao CAE	Envio de documentos atestando os repasses ao CAE (5 p.)
3) Ao Conselho de Alimentação Escolar: criar seu regimento	–
4) Conselho de Alimentação Escolar: para município garantir seu funcionamento	Ofício da CAE garante que há condições de trabalho (5 p.)
5) Acessibilidade: regularizar condições	Cita não ter veículo para visita técnica a 76 unidades e prevê condições de acessibilidade nas futuras reformas (4 p.)
6) FNDE: participação de cursos	Cita turma cursando “Formação pela Escola” e envia exemplos de certificados de concluintes dos cursos (7 p.)
7) Prog. Nac. do Livro Didático (PNLD): regularização do programa	Cita levantamento em curso, cumprimento do PNLD (2 p.)
8) Estrutura: redes de gás, elétrica e hidráulica	Cita mais de 140 atendimentos em 2013 e licitação e reforma para 14 das 75 unidades; licitação para creches (8 p.)
9) Estrutura: reforma de escolas	Obras em 10 unidades em curso ou a licitar (8 p., com fotos)
10) Regimento de escolas	Município envia Regimento Escolar, datado de 2002 (35 p.)
11) Salas multifuncionais	Cita programa em 19 unidades e outras 15 com AEE (67 p.)
12) Sinalização de trânsito no entorno de escolas	–
13) Merenda escolar: teste de aceitabilidade	85% de aceitação: teste com sopa de ervilha (8 p., com fotos)

FONTE: elaboração própria a partir dos autos do ICP (MPF, 2013).

### 6.1.2 ■ PERCEPÇÕES LOCAIS E ARQUIVAMENTO HOMOLOGADO

Dois membros do MPEduc-Belford Roxo lamentaram não ter conseguido fazer maior diferença por fatores alheios a suas atuações. Os desafios com a dimensão do município e a cultura gerencial foram alegados para o resultado do trabalho ficar aquém do que esperavam:

Sinceramente, assim, eu achei que nossa atuação pudesse... que faria mais diferença do que realmente fez. Acabei pessoalmente achando que não consegui fazer mudanças muito grandes como eu esperava que fossem acontecer. [...]

Acho que é o tamanho do município. Se fosse menor e pudesse ter mais controle, seria possível, mas nesses municípios grandes a situação é muito complicada. De violência, de pobreza e de problemas sociais que afetam e que, no curto período que passei lá, não consegui ter a dimensão do problema nem me inserir na comunidade a ponto de entender e propor melhoria para aquela situação. [...]

Já em Belford Roxo, centenas e centenas de diretores, era algo muito difuso para você conseguir, no curto espaço de tempo, ter uma mudança. Obviamente você consegue evoluções e resolver problemas pontuais dos mais graves, mas no nível macro não consegue. (Membro MPEduc-Belford Roxo 1, entrevista em agosto de 2019).

Hoje estou muito cética de que isso [intervir extrajudicialmente em prol da educação] possa ser realizado. Não por uma falha do projeto, mas pela gestão mesmo. Porque o que a gente observou – e não tem a ver com o MPEduc [...] – é que o problema tá na forma como os gestores, de uma maneira geral, veem o gasto do dinheiro público. Colocam coisas absurdas na conta da educação. [...] Em Belford Roxo, [...] usavam o Fundeb, por exemplo, para pagar a locação de um prédio onde ia ficar um galpão para a guarda de alimentos. O Fundeb não pode ser usado para esse tipo de coisa. (Membro MPEduc-Belford Roxo 2, entrevista em agosto de 2019).

Além de dificuldades de cada município, tais como a violência, a pobreza ou o desvio dos recursos destinados à educação, os membros do MPEduc-Belford Roxo constataram com esse projeto local (e ainda outros, no caso de um deles) a indefinição sobre planejamento e gestão escolar. O MPEduc seria um meio de os MPs cobrarem tais definições, mas as outras demandas em seus gabinetes impediam o maior foco dos membros na política pública ampla:

Não havia projeto de educação no município. As coisas iam acontecendo e os problemas iam sendo resolvidos dia a dia sem ter um projeto e uma meta bem definida para que a situação, que não era boa, melhorasse pouco a pouco. Não havia um planejamento. Era um “vamos continuar aqui do jeito que está e manter as coisas do jeito que estão”. Não havia assim nenhum incentivo nem algo que pudesse traçar o norte para a parte de educação pública nesse município. (Membro MPEduc-Belford Roxo 1, entrevista em agosto de 2019).

O MPEduc serve como um diagnóstico, para a gente conhecer um pouco mais do município. Mas, num município de médio para grande porte, acho que não resolve, não. [...] a gente é bombardeado diariamente até por WhatsApp por problemas gravíssimos, então não consigo [...], só consigo ficar reativa porque é muito problema, é muito difícil. No caso da infraestrutura de escolas, tentamos resolver via recomendações [MPEduc] para Belford Roxo e [Duque de] Caxias. Foi completamente inócuo. Observei que fizeram – não sei se posso dizer que são “obras de maquiagem” – coisas menores, que não resolvem de verdade o problema. (Membro MPEduc-Belford Roxo 2, entrevista em agosto de 2019).

O “sucateamento” de conselhos sociais para a educação, visto após a troca de governo em 2017, seria notado como obstáculo ao trabalho dos MPs.

Foram sucateados porque até o papel para dar resposta, secretário... se não foi eliminado, foi muito dificultado [e sei] por conta das respostas que eu tenho. O conselho era muito ativo, eles ligavam, pediam para vir aqui, conversavam. Isso hoje não existe mais. (Membro MPEduc-Belford Roxo 2, entrevista em agosto de 2019).

O documento do MPF sobre o arquivamento do inquérito civil do MPEduc-Belford Roxo, datado de agosto de 2018, cita duas reuniões de membros do MPF, MPRJ e representantes do município ainda em 2014. Na primeira, em fevereiro, abordaram temas como a publicidade dos gastos pelo PNAE, a execução adequada do PNLD e as condições estruturais das escolas municipais. Na segunda, em novembro, discutiram o cumprimento das recomendações enviadas ao município. A última diligência do MPEduc foi uma audiência pública em dezembro de 2014, outra vez na Casa de Cultura de Belford Roxo, para apresentar e discutir melhorias e resultados obtidos com o MPEduc e os desafios a serem superados.

O MPF arquivou o MPEduc-Belford Roxo em março de 2019, seis anos após a instauração (foi executado basicamente de maio de 2013 até dezembro de 2014). Na justificativa para homologar o arquivamento, foi citada a decisão do MPF na Baixada Fluminense de executar um MPEduc a cada vez, e não de forma simultânea, em municípios distintos da região. Como o arquivamento feito na Baixada foi homologado por procuradores do MPF na 2ª Região, no Rio de Janeiro, a perspectiva de retomar o MPEduc se resume à execução do projeto em escolas estaduais em Belford Roxo (procedimento liderado por procuradora no Rio com rede estadual em municípios distintos e que é alheio a este texto).

## 6.2 ■ MPEduc EM VITÓRIA-ES: PROJETO INTERROMPIDO

Uma reunião de membros do MPF e do MP do Espírito Santo selou, em março de 2015, o início do MPEduc no estado, a partir da rede estadual em Vitória, de 14 escolas. Cogitou-se fazer o projeto em Cariacica (Grande Vitória), com pior Ideb dos 78 municípios capixabas (para tanto, foi consultado membro do MPES atuante em Cariacica).<sup>8</sup> O Ideb da rede estadual na capital era 2,9 (2013, anos finais; meta 3,6), citado no inquérito civil do projeto (MPF, 2015). O MPEduc-Vitória foi visto pelas lideranças como um projeto aquém do esperado.

---

8 Membro do MPEduc-Vitória notou: “a promotora [de Cariacica] de cara falou: ‘não tenho interesse em aderir ao projeto, não vou trabalhar’. E aí, o que eu faço? [...] Tem colega meu de interior que falou assim também: ‘não vou pegar’. Teve resistência interna de abraçar” (entrevista em agosto de 2019).

[A aproximação do MPF e MPs estaduais pelo MPEduc] deu muito certo em todos os estados. No Espírito Santo, só não deu certo por questões governamentais, porque não conseguimos, por um lado, porque não “tínhamos braço” para trabalhar e, por outro, porque o governo estava meio que de costas para esse movimento. (Membro MPEduc-Vitória 1, entrevista em agosto de 2019).

Em tese, o projeto é muito interessante, mas, quando nós pegamos esse projeto e tentamos executar na prática, ele esbarra numa série de entraves. [...] Eu já tinha minhas dúvidas ao ler o projeto, se isso era função nossa, no sentido de estar substituindo a Administração Pública. Uma coisa é a gente atuar *a posteriori*, não é que nada possa ser preventivo, mas a princípio [devemos atuar], quando surgem as demandas, os problemas pontuais, aí vamos lá e atuamos. Isso não quer dizer que não podemos atuar interferindo na política pública, mas eu achava que o projeto é amplo demais, é uma coisa quase de fiscal de secretaria de educação. (Membro MPEduc-Vitória 2, entrevista em agosto de 2019).

Na avaliação de lideranças do MPEduc-Vitória, ele não teve mais fôlego no município por um limite interno (falta de capacidade de execução) e outro externo (governo local não receptivo). Nota-se ainda que ele foi lançado apesar da hesitação de ao menos um membro do MP sobre a relação ideal do órgão com a política pública. Este estudo de caso reconstitui o desenvolvimento do projeto e frisa questões-chave como a reiterada falta de resposta do secretário de Educação e outras dificuldades citadas por quem executou o MPEduc local.

### 6.2.1 ■ DO AVISO DE ABERTURA ÀS VISITAS A ESCOLAS

No mês seguinte à instauração do inquérito civil, marcou-se reunião para apresentá-lo ao secretário estadual de Educação e a membros de conselhos, superintendentes regionais e diretores de escolas (MPF, 2015). Compareceram 16 representantes das Superintendências e escolas da rede estadual. O secretário não respondeu ao ofício, e as lideranças do MPEduc atribuíram a resistência de diretores a esse projeto ao início, à época, do programa Escola Viva, projeto de reestruturação das escolas da rede estadual para oferecer educação em tempo integral na rede. A reunião teve, entre os efeitos, o agendamento de visita em um colégio.

Em outubro de 2015, junho e outubro de 2016 e março de 2017, o MPF enviou ofícios ao secretário reiterando a abertura do inquérito civil e instando-o a preencher questionário no portal do MPEduc. Os termos do ofício inquietaram os autores desta pesquisa, pois eram rígidos para quem buscava uma parceria: “solicita-se o preenchimento [...] dentro do prazo de 30 dias, a contar do recebimento deste, *sob as penas de praxe*” (MPF, 2015, grifo nosso). A redação do ofício nesses termos foi atribuída ao uso de um modelo ordinário, sem o intento de soar ameaçador.

A adesão da rede era vista como indispensável ao êxito: “[órgãos públicos e conselhos] ficaram muito inertes no sentido que [a gente] tinha que cobrar, cobrar, cobrar para preencher formulário... Sem isso, a coisa não anda!” (Membro MPEduc-Vitória, entrevista em agosto de 2019). Em entrevista na Sedu-ES, sua gerente de Informação e Avaliação Educacional observou que a rede usa um sistema com dados educacionais desde 2009 e que é possível migrar dados alimentados pelas escolas ali diretamente para o Censo Escolar. Ao examinar os questionários do MPEduc a pedido dos autores deste texto, a dirigente (que atuava na Secretaria no governo anterior) avaliou que a Sedu poderia ter ajudado as escolas a preenchê-los com as informações de que já dispõe, reduzindo o trabalho das unidades a só acrescentar certas informações:

A gente podia, até para ajudar mais as escolas, e para que elas respondam o questionário, pegar as questões que têm ali que o sistema coleta, já buscar nesses sistemas, deixando para a escola responder apenas as perguntas que o sistema não coleta. Porque muitas vezes a escola entende que... Ela faz interpretações e acaba dando resposta inadequada. Por exemplo, se você pergunta “o mobiliário que você tem é suficiente?”, ela vai dizer que não, porque acha que alguém vai dar alguma coisa para ela. (Dirigente Sedu-ES, entrevista em agosto de 2019).

O MPEduc chegou a ter uma reunião em junho com diretores de escola para ensinar a responderem ao questionário do projeto ali mesmo, o que sanaria dúvidas persistentes sobre como fazer o procedimento (o MPF levou até servidora de Brasília para orientar o preenchimento em Vitória). Participaram do encontro representantes de dez escolas. A dificuldade de atender ao instrumento foi reconhecida por liderança local do MPEduc:

[Q]uestionário é trabalhoso, então tem que entender a profundidade de cada quesito. Tem que ter a formação e tem que ter alguém de retaguarda à disposição do profissional que vai preencher, sempre sabendo exatamente qual é a profundidade daquela questão para dar sempre o suporte. Então, se houver isso, ele é 100% maravilhoso. (Membro MPEduc-Vitória, entrevista em agosto de 2019).

Membros do MPEduc visitaram quatro unidades em abril e maio para ver as condições de perto (Colégio Estadual e EEs Almirante Barroso, Arnulpho Mattos e Hildebrando Lucas). No colégio, trataram com o diretor da evasão escolar e do absentismo dos alunos e visitaram salas de aula e outros espaços. Viram, por exemplo, “excelente estrutura física; entretanto, não houve contratação de professores para o programa Mais Educação”<sup>9</sup> e a “imensidão de livros didáticos, de todas as

---

9 Programa federal que destina recursos para atividades de educação integral em escolas públicas.

disciplinas, ainda empacotados” (MPF, 2015). Também foram feitos registros fotográficos nas outras escolas, onde ouviram os diretores sobre seu funcionamento.

### 6.2.2 ■ PERCEPÇÕES LOCAIS E ARQUIVAMENTO NÃO HOMOLOGADO

Variáveis como a agenda e o perfil dos governantes locais foram citadas por membros do MPEduc-Vitória como revezes do projeto. Ele foi prejudicado, segundo disseram em entrevista, pela concomitância com o programa estadual Escola Viva e pela menor tendência do governo capixaba (gestão 2015-2018) a “aceitar a participação social dos segmentos”.

Partimos para visitar as escolas, mas a lei que criou a Escola Viva foi implantada em junho de 2015, e todos os professores e diretores estavam muito receosos. Foi um impacto extremamente prejudicial para nós. Além disso, o governo da época era mais fechado, e isso também prejudicou muito. Não é um governo, assim, socialista, de aceitar a participação social dos segmentos.

[...]

O governo anterior estava extremamente voltado, 99,99%, à implantação das Escolas Vivas. Tudo que viesse a bater de frente com esse ideal governamental, que é um projeto como o MPEduc, que mobiliza, que tem senso crítico da família, dos professores, atrapalharia eles. Então, acho que foi por isso... Mas se a gente começar isso de novo, vai dar muito certo. (Membro MPEduc-Vitória 1, entrevista em agosto de 2019).

O Escola Viva, segundo a entrevistada, teria cindido a rede escolar entre escolas com e sem turno integral, que ganharam os apelidos jocosos de “escolas mortas”, e essa política teria sido “de cima para baixo”, com grande impacto para professores (uns receberiam acréscimos salariais, outros não) e famílias (exigindo eventual transferência de alunos na rede). Segundo essa entrevistada, o programa preferiria opções mais atraentes de turno complementar, tais como cursos profissionalizantes ou de empreendedorismo. A maior dificuldade para efetivar o direito à educação, opinou ela, é as famílias entenderem a importância da educação, pois há oferta – o Poder Público “tem a escola disponível, tem ali aquela ferramenta, nem que não seja 100%” –, mas a demanda (ou falta de demanda) por ensino seria o maior desafio da educação.

Ao contrário do Escola Viva, o MPEduc não foi adotado, na visão dessa representante em Vitória, “de cima para baixo”. Nesse ponto, membros do MPF e do MPES entrevistados divergem, pois houve quem viu um processo democrático de formatação do projeto nacional (unindo visões de membros do MPF e dos MPES)

e quem viu pressão da Procuradoria-Geral da República para membros nos estados aderirem ao projeto mesmo sem interesse local à época.

Acho que poderia ter sido mais construído... Foi um grupo, uma cúpula, sei lá, dois, três que construíram, falaram: “Aqui é o modelo”. E a gente não trabalha assim, não está muito acostumado. Eu ainda sou mais mandada, me mandaram fazer, não ligo muito não, eu até gosto determinadas vezes de que já tenha alguma coisa mais avançada, que você mesmo não tem que começar do zero. [...] Acho que poderia ter sido gestado mais em conjunto. (Membro MPEduc-Vitória 2, entrevista em agosto de 2019).

Indagada se a implantação do Escola Viva poderia ter afetado a adesão ao MPEduc, a gerente de Informação e Avaliação Educacional da Sedu (e subgerente de Estatísticas Educacionais no governo anterior) disse que essa interferência é possível:

Quando você entra com o projeto [Escola Viva], o ponto focal é só aquele. E a Escola Viva foi implantada muito forte nas escolas, não quero dizer que foi jogado, mas foi colocado, empurrado na escola. Então, o envolvimento de todo mundo acabava sendo constante, e muita coisa ficou para trás. Foi próximo do Escola Viva, foi próximo do encerramento do sistema que a gente estava utilizando (SGE) para a implementação desse outro sistema (Seges). Eu mesma nessa época estava visitando estados, conhecendo sistemas de gestão escolar. Então muita coisa aconteceu em 2015, foi mudança de governo. (Dirigente Sedu-ES, entrevista em agosto de 2019).

Apesar de dificuldades com o site do projeto e com circunstâncias locais para preencher os questionários, o levantamento foi bem-sucedido: 14 escolas informaram dados (para os fins deste estudo, importa mais se o questionário foi respondido do que suas respostas).<sup>10</sup> Em abril de 2018, o MPF em Vitória optou por arquivar o inquérito civil do MPEduc “em razão da falta de cooperação das autoridades e gestores públicos, em especial do Secretário Estadual de Educação, uma vez que ele não preencheu o formulário”. Outra justificativa dada foi a falta de servidores para dar conta do trabalho tanto do projeto MPEduc quanto das usuais atribuições do gabinete (MPF, 2015). Arquivamentos assim são submetidos a um núcleo de procuradores regionais – em unidade do MPF no Rio de Janeiro, neste caso – que deve homologar ou não a decisão de procuradores atuantes na primeira instância.

---

<sup>10</sup> Há uma falha no portal do MPEduc, que considera que seriam 116 as unidades participantes da rede estadual em Vitória, e não 18, como consta no portal da Secretaria de Educação Estadual. Portanto, a amostra das respondentes é bastante representativa (14 em 18), ao contrário do que se lê no site do projeto.

O arquivamento do inquérito civil do MPEduc-Vitória não foi homologado pelo MPF em abril de 2019. Isso porque a falta de pessoal e as dificuldades na implantação de uma fase não são hipóteses previstas para embasar o arquivamento do inquérito. Essa decisão cita:

Verifica-se que o arquivamento não se mostra a medida adequada, tendo em vista ter se fundado no argumento de que “houve o início de implementação do MPEduc e foram obtidos resultados parciais. Contudo, a continuidade na execução do projeto restou prejudicada, diante da ausência de cooperação de autoridades e gestores públicos, bem como da escassez de servidores e das demandas ordinárias do gabinete”, ponderação que contraria as orientações do Grupo de Coordenação Nacional do Projeto MPEduc. (VOTO NAOP2 *apud* MPF, 2015).

A não homologação do inquérito do MPEduc implicou a volta dos autos a Vitória para outro membro do MPF passar a conduzi-lo. Até agosto de 2019, o novo titular ainda estava para tomar medidas adicionais para o MPEduc-Vitória.

## 7 ■ DIRETRIZES E PROPOSIÇÕES AO MP

O MPEduc ilustra o que a literatura sobre o MP chama de ativismo de seus membros e judicialização da política. Tais leituras não esclarecem, porém, o leque de oportunidades e limites da interlocução entre MPs, outros atores estatais e sociedade civil. Este estudo trouxe subsídios para a compreensão desses diálogos institucionais.

Os estudos de caso atestam que não basta conciliar a atuação proativa pela efetivação de direitos com as garantias aos indivíduos e ao processo legal. Quanto à proatividade na efetivação de direitos, persistem dissensos sobre os fins institucionais e seus meios – e o MPEduc, como seus casos ilustram, veio para interpelá-los.

Pesquisas documentais e de campo, com sete entrevistas, nos permitem captar motivações, estratégias e resultados desse projeto em prol do direito à educação. As fontes de evidência nos estudos de caso respondem a questões caras a estudiosos do Ministério Público, como critérios, prioridades e estratégias de membros do MP, dada sua autonomia para agir fortalecida desde a Constituinte (tal debate, no MP e Judiciário, costuma ser vinculado à pulverização do poder em milhares de autoridades e ao vácuo de leis e parâmetros, entre outros fatores). São muitas as oportunidades abertas por projetos como o MPEduc para diálogos entre o MP e outras instituições – tais como a soma de conhecimentos de atores com *expertises* distintas; a atualização e capacitação dos integrantes de ambas as partes; a convergência de atuações em prol de objetivos coletivos; e a aproximação de instituições para coalizões em torno de outros interesses.

Há limites consideráveis a esses diálogos, como a discricionariedade alta dentro do MP, o personalismo e o baixo engajamento cívico na sociedade – traços estudados do MP e das relações Estado-sociedade no Brasil –, e fatores menos estudados, como a carência relativa de profissionais de fora do Direito, o descompasso entre as demandas externas e capacidades internas para atuar fora da Justiça e o imbricamento peculiar do poder de coerção na via judicial com a busca por alianças mais horizontais por meio de iniciativas extrajudiciais.

Dada tal gama de oportunidades e limites vistos nos casos estudados e que aparecem, de forma menos ou mais direta, em atos e falas de membros do MPEduc, os autores reúnem considerações propositivas à guisa de conclusão:

1. **Especialização:** *o MP deve ter clareza de que diálogos institucionais se pautam por agendas com interesses ora convergentes, ora divergentes, e que dominar o Direito não inibe a autocrítica pela falta de saber em políticas públicas e outras áreas – no caso do MPEduc, o olhar limitado ao diálogo e a tal falta de autocrítica se notam em ofícios à Sedu-ES e desprezo a Censo Escolar, p. ex.*
2. **Adaptabilidade:** *dada a heterogeneidade inerente à estrutura local do MP, a coordenação de projetos nacionais deve avaliar adaptações, para evitar que o modelo do projeto atue como um inibidor do trabalho, e não como acelerador – os estudos de caso e entrevistados do MPEduc mostraram os ganhos com o modelo nacional, mas sinalizam ser preciso dar relativa autonomia a membros dos MPs, para adaptarem a sequência de fases e estratégias aos limites locais.*
3. **Institucionalização:** *deve-se cogitar a criação de Assessorias de Relações Institucionais para perenizar canais de diálogo com instituições, sem deixar à mercê de vínculos pessoais que membros possam formar com atores locais – a rotatividade interna, a recorrência de férias e outras razões de afastamento de membros e demais variáveis tornam desejável a institucionalização de canais do MP com outros agentes estatais e da sociedade civil (v.g., conselhos sociais).*
4. **Focalização:** *a execução de projetos como o MPEduc deve equilibrar a capilarização e o aprofundamento, sob o risco de inquéritos civis instaurados serem numerosos, mas pouco densos nos avanços obtidos – notam-se casos de MPEduc emblemáticos desse risco, o que exige uma reavaliação da ênfase na capilarização (“menos é mais” é expressão que traduziria a ideia).*
5. **Relações horizontais:** *a articulação com atores estatais e da sociedade civil deve ocorrer com a disponibilidade para trocas horizontais, em vez de se im-*

*porem visões normativas* – tais visões são necessárias, mas podem ser deslocadas e contraproducentes no caso de projetos em parceria (não se descarta que isso possa ter afetado as implantações de projetos locais do MPEduc).

6. **Subdivisão:** *deve-se buscar replicar aprendizado valioso do MPEduc que é olhar municípios populosos de forma plural, tornando diálogos mais eficazes* – o MPEduc nesses municípios foi desmembrado em regiões, o que se viu como acerto dos executores, pois o alcance mais amplo teria um efeito mais difuso.
7. **Articulação:** *as coordenações de projetos nacionais devem ser equipadas à altura do escopo, de modo que sejam instâncias de mais articulação do que de mera homologação (ou não) de iniciativas locais* – a ênfase do MPEduc em fazer diagnósticos de redes públicas de ensino não se viu em diagnosticar sua execução eficaz em centenas de municípios nos 26 estados e no Distrito Federal.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério B. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2002.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV [online]*, v. 6, n. 2, p. 399-422, 2010.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Banco Nacional de Projetos: Ministério Público pela Educação – MPEduc*. Brasília: CNMP, 2013. Disponível em: <https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/Detalhe?idProjeto=513>. Acesso em: jul. 2022.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Banco Nacional de Projetos: Ministério Público pela Educação – MPEduc – Projeto Piloto Ampliado*. Brasília: CNMP, 2013. Disponível em: <https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/Detalhe?idProjeto=843>. Acesso em: jul. 2022.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Planejamento Estratégico Nacional: apresentação de dados*. Brasília: CNMP, 2011. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/planejamento\\_estrategico/Documentos/ResultadoEnquetePEN.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/planejamento_estrategico/Documentos/ResultadoEnquetePEN.pdf). Acesso em: set. 2019.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Proposta de Recomendação 2/2017*. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomenda%C3%A7%C3%A3o\\_n.\\_02.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_n._02.pdf). Acesso em: set. 2019.

ESMPU – ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. *Atuação*. Brasília: ESMPU, 2019. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/escola/institucional/atuacao>. Acesso em: set. 2019.

GERRING, John. *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GRANGEIA, Mario Luis. Entre gabinetes e fatos: Ministério Público Federal e direitos à educação e saúde. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, Rio Grande, v. 9, p. 116-136, 2017.

GRANGEIA, Mario Luis. Três parcerias do Ministério Público com ONGs: novos diálogos entre Estado e sociedade. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 12, n. 23, p. 67-95, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades@*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: set. 2019.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Censo Escolar, InepData*. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data>. Acesso em: set. 2019.

KERCHE, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *Dados [online]*, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

KERCHE, Fábio. *Virtudes e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2009.

MPEDUC. Conheça o Ministério Público pela Educação. *Ministério Público pela Educação*, Brasília, 2019. Disponível em: [mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/conheca/conheca\\_modelo](https://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/conheca/conheca_modelo). Acesso em: set. 2019.

MPEDUC. MPeduc: balanço revela quase dois milhões de alunos beneficiados pelo projeto. *Ministério Público pela Educação*, Brasília, 2016. Disponível em:

mpeduc.mp.br/admin/destaques/mpeduc-balanco-revela-quase-dois-milhoes-de-alunos-beneficiados-pelo-projeto-1. Acesso em: set. 2019.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Inquérito civil* 1.30.017.000215/2013-80 (autos). São João de Meriti: MPF, 2013.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Inquérito civil* 1.17.000.000953/2015-18 (autos). Vitória: MPF, 2015.

PINEL, Sérgio. Panorama das ações do MPF em educação. *Curso Direito à Educação*. Brasília: ESMPU, 2011.

SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, M. T. (org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré/Idesp, 2000. p. 11-37.

SILVA, Cátia A. *Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos promotores de Justiça*. São Paulo: Edusp, 2001.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn (ed.). *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1995.

VIANNA, Luiz Werneck. O terceiro poder na Carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In: OLIVEN, Ruben; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (org.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild/Anpocs, 2008. p. 91-109.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo B. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo B.; CARVALHO, Maria Alice R.; MELO, Manuel P. C. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

### **Entrevistas com:**

- Denise Pereira (gerente de Informação e Avaliação Educacional, Secretaria de Educação/ES), sede da Sedu-ES, 13.8.2019.
- Eduardo El-Hage (procurador da República), sede do MPF/RJ, 9.8.2019.

- Elayne Christina Rodrigues (promotora de Justiça), MPRJ/Duque de Caxias, 26.8.2019.
- Elisandra Olímpio (procuradora da República), sede do MPF/ES, 12.8.2019.
- Maria Cristina Pimentel (promotora de Justiça), aeroporto de Vitória, 13.8.2019.
- Maria Cristina Manella (procuradora da República), sede do MPF/RJ, 17.8.2018.
- Sérgio Pinel (procurador da República), sede do MPF/RJ, 27.4.2018.

## ANEXO

### ANÁLISE SOBRE COLETA DE DADOS PELO MPEDUC

Anexo para o artigo propositivo “Dialogando por direitos: ativismo do Ministério Público à luz do projeto MP pela Educação (MPEduc)”, fornecido à Escola Superior do Ministério Público da União.

Pesquisadores: Mario Luis Grangeia (Doutor em Sociologia/UFRJ, analista de Comunicação Social/MPF) e Flavio Carvalhaes (Doutor em Sociologia/IUPERJ, professor de Sociologia/UFRJ)

Orientador: Flávio Paixão (Doutor em Direito Público/Univ. de Coimbra, Procurador da República)

Assistente: Ruan Coelho (Mestrando em Sociologia/UFRJ)

Rio de Janeiro-RJ

2018

### DISCUSSÃO SOBRE COLETA DE DADOS PELO MPEDUC

Para traçar diagnósticos das condições das redes públicas da educação básica, o MPEduc criou questionários padronizados para coletar subsídios para a execução dos projetos locais. Busca-se entender, via questionários, possíveis motivos para os baixos Ideb de municípios e escolas e se as normas legais são cumpridas. Eles são respondidos eletronicamente por instituições de ensino, conselhos sociais e gestores, e têm cinco categorias: aspectos pedagógicos, alimentação escolar, gestores, aspectos estruturais e inclusão (acessibilidade).

O levantamento dos dados visa à estruturação de ações focalizadas, em convergência com direções de políticas públicas contemporâneas.<sup>1</sup> Porém, vimos certos limites à iniciativa do MPEduc. Dois pontos sobressaíram:

---

<sup>1</sup> COSTA, N. R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 693-706, 2009. KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 4, p. 564-574, 2006.

I - subestimou-se a complexidade da coleta de dados primários em suas várias dimensões, tanto na elaboração dos instrumentos quanto na logística de coleta de informações e garantia de participação e resposta pelas escolas (os indicadores do projeto e entrevistas feitas, como se verá, apontam tal limite); e

II - a iniciativa do MPEduc de levantar dados é limitada pela estruturação da coleta de dados que, em grande parte, já há no sistema de monitoramento de condições e qualidade da educação e da participação na gestão de políticas. Vários indicadores de condições infraestruturais e pedagógicas, acesso a serviços e outros aspectos das redes são publicamente disponibilizados, no nível da escola, em bases abertas de alta qualidade como o Censo Escolar.<sup>2</sup> Outra dimensão de interesse aqui, a participação social na gestão escolar, é captada em pesquisas como a *Munic*.<sup>3</sup> Ainda que as informações não sejam totalmente sobrepostas, um levantamento mais simples e com questões não redundantes em outras bases elevaria a qualidade dos dados obtidos pelo projeto, além da eficiência na coleta de dados primários.

Sobre tais limitações, fristem-se as interpretações oriundas da análise de nossos dados quantitativos e qualitativos. A iniciativa do MP de colher dados pelo projeto é sintomática do espírito autônomo da instituição (*v. seção 4.1*). Ressalte-se ainda que o MPEduc não atentou a como a iniciativa seria vista por atores que forneceriam a informação. Como escolas já têm a rotina de fornecer informações como parte de iniciativas de *accountability* em nível municipal, estadual e federal, ao serem instadas a dar informações já fornecidas antes por um ator – o MP – alheio à gestão cotidiana da vida escolar, não surpreende uma postura cautelosa de agentes escolares (entrevista com gerente da Sedu-ES).

A ambiguidade envolvida no levantamento de informações, sobretudo por potenciais efeitos de eventuais diagnósticos, contribuiu para muitos atores das redes escolares optarem simplesmente por não dar informações (o caráter facultativo da adesão pelas Secretarias também contribuiu para explicar).

Juntos, a subestimação da complexidade da coleta de dados primários e a falta de mobilização de dados secundários que disponibilizariam informações de natureza

---

2 INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Censo Escolar, InepData*. Brasília: INEP, 2019. Disponível em: [www.gov.br/inep/pt-br](http://www.gov.br/inep/pt-br). Acesso em: set. 2019.

3 IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *MUNIC* – Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: [www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html](http://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html). Acesso em: set. 2019. (A pesquisa apresenta perfis locais desde 1999).

igual ou semelhante à iniciativa do MPeduc contribuíram para um uso ineficiente de recursos financeiros e de tempo.

## 1 ■ COLETA DE DADOS PRIMÁRIOS DO MPEDUC

Dados primários são aqueles inéditos criados para fins de uma pesquisa, enquanto os dados secundários são criados para outros contextos de pesquisa ou podem ser mobilizados para fins distintos. À medida que um membro do MP se voluntariava para executar o projeto MPeduc em município de sua alçada, a primeira fase consistia em traçar diagnóstico da situação educacional no local.

Com esse intuito, questionários eram aplicados a diretores das unidades de ensino, conhecedores da realidade nas pontas. Essa aplicação faz parte de uma estratégia de coleta de informações em inquéritos populacionais (*surveys*). A técnica é adequada quando é necessário entender e contar atributos que interessam a qualquer pesquisa que precisa fazer alguma inferência. A condição mínima para seu sucesso é a colaboração de entrevistados no fornecimento de informações. A maximização da taxa de respostas é um objetivo fundamental ao sucesso, já que a incompletude de informações pode afetar interpretações.

A estruturação de *surveys* pode ser avaliada por vários critérios. Vamos focar alguns e refletir sobre a aplicação de questionários pelo MPeduc, em que, ressalve-se, eles são aplicados na busca de captar uma realidade ampla e heterogênea, e não uma fração representativa, como *surveys* em geral. A preocupação mais básica num *survey* é sua estruturação mirar a maximização de respostas, sob pena de inviabilizar a existência de dados ou obter um conjunto de dados não representativo da população em foco.<sup>4</sup> Para a aplicação de questionários, é necessário convencer respondentes a participarem, esclarecendo os objetivos da pesquisa, como os resultados serão usados, a presença ou a ausência do anonimato de quem dá as informações. Eis um primeiro limite notado na estratégia de levantamento de dados do MPeduc.

Em vez de procedimentos comuns à estratégia de pesquisa adotada, o MPeduc usou procedimentos comuns ao mundo jurídico (memorandos, ofícios etc.). A ambiguidade entre cooperação e coerção foi apontada em entrevistas como um dos obstáculos iniciais vividos no projeto (*v.* trechos de entrevistas na seção 6.2 do artigo). Vindo de um ator como o MP e com as possíveis consequências de uma

---

4 Para ver erros comuns no uso de *surveys* (erros de cobertura, amostragem, não resposta e mensuração), *v.* CARNEIRO, J. M. T.; DIB, L. A. R. O uso da internet em surveys: oportunidades e desafios. *Administração: Ensino & Pesquisa*, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 641-670, 2011.

fiscalização desse órgão, a comunicação com escolas não parece ter sido feita de modo a garantir um número suficiente de respostas válidas.

Outro aspecto crucial para garantir respostas num *survey* é o tempo de aplicação do questionário, e o uso desse meio para formulário exaustivo destoa da noção corrente de que o pouco tempo para respondê-lo é uma das vantagens do uso da internet ao aplicá-lo.<sup>5</sup> Questionários excessivamente longos costumam cansar respondentes e podem afetar sua disponibilidade de fornecer respostas válidas. Os questionários do MPEduc (transcritos ao final deste texto) continham 169 questões, separadas nos seguintes blocos: participação em programas de governo (37 questões); aspectos infraestruturais da escola (27); aspectos da gestão municipal e estadual (24); características do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundeb (18); aspectos pedagógicos das escolas (18); características do Conselho de Alimentação Escolar (16); políticas de inclusão escolar (16); alimentação escolar (12); e escolas indígenas (1). Além de ampla, a pesquisa gerou dificuldade pela variedade temática de interesse dos questionários, que dificilmente eram todos preenchidos por uma só pessoa com todas as respostas.

A princípio, esse não é um problema, pois a unidade de análise do projeto são as escolas. Mas a necessidade de diferentes pessoas terem que ser acionadas complexifica a obtenção de altas taxas de resposta.

Por fim, cabe focar nos próprios instrumentos da pesquisa. As perguntas e sua qualidade remetem à operacionalização de conceitos importantes em pauta e a como são traduzidos, estruturados e organizados. Há vários critérios recomendados de estratégias de apresentação para garantir dados à forma de aplicação do questionário e de estruturação de perguntas e respostas.

As perguntas e respostas são os elementos do questionário que, ao final de sua sistematização, fornecem os indicadores de interesse. Dois parâmetros básicos podem ser citados para avaliar perguntas em questionários: clareza (ser compreensível a todos da mesma forma) e abrangência (respostas seriam sistematizáveis?). Sobre a clareza, se um respondente aciona uma referência distinta ao responder uma pergunta, a homogeneidade necessária para as contagens feitas no instrumento não serão válidas, pois irão se referir a aspectos distintos. Questões básicas a esse respeito são: alguma ambiguidade pode ser identificada nas perguntas?

---

5 VASCONCELLOS, L.; GUEDES, L. F. A. E-surveys: vantagens e limitações dos questionários eletrônicos via internet no contexto da pesquisa científica. *In*: SEMEAD – SEMINÁRIO EM ADMINISTRAÇÃO FEA/USP, 10., 2007, São Paulo. *Trabalhos* [...]. São Paulo: USP, 2007. Disponível em: <http://sistema.semead.com.br/10semead/sistema/resultado/trabalhosPDF/420.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

Existem palavras e frases ambíguas? Há frases construídas de forma confusa? Há questões de sentido duplo? Quanto à abrangência, se as opções de resposta não forem abrangentes o suficiente, a manifestação do respondente não será registrada de forma adequada.

Os questionários do MPEduc podem ser criticados a partir desses dois parâmetros. Tome-se o de programas de governo, o mais extenso. Há vários exemplos de questões pouco claras, em que não é possível saber o significado das respostas “sim” ou “não”, únicas possíveis a todas elas. A quarta questão é sintomática: “Existe cartaz informativo, afixado nas dependências da escola em local de fácil acesso e visibilidade, da relação dos membros que compõem a UEx, bem como demonstrativo sintético dos bens e materiais adquiridos e serviços prestados à Escola, com a indicação dos respectivos valores empregados com recursos do programa?”. A resposta positiva se refere à existência do cartaz ou do demonstrativo de bens e materiais? Se se refere ao demonstrativo, refere-se a bens e materiais ou a serviços? Eis uma pergunta impossível de analisar por não haver referência de confiabilidade de respostas.

Outra instância de falta de clareza se situa nas questões 28 – “Em caso positivo, os livros chegaram em quantidade suficiente?” [sublinhado adicionado por estes autores]; 29 – “Em caso negativo, foi adotada alguma providência que tenha solucionado o problema em tempo oportuno?”; 35 – “A escola possui a infraestrutura necessária para o adequado funcionamento dos equipamentos?”. Na falta de referentes claros às respostas fornecidas, os respondentes podem selecionar aleatória e arbitrariamente a referência de sua resposta. O que é uma quantidade suficiente de livros? Ou tempo oportuno? Infraestrutura adequada ao funcionamento de computadores? Na ausência de uma referência explícita para a resposta, o respondente usa como referente sua própria experiência. No entanto, ela não é acessível com sua resposta ao questionário, um simples “sim”. Assim, nenhuma das respostas a essas perguntas é passível de ser classificada como confiável, dada sua falta de confiabilidade.

Quanto à abrangência das respostas, esta é dificultada pela restrição de *todas* as respostas do questionário a duas opções: “sim” e “não”. Isso forçou os respondentes a colocarem as opções fora da opção binária no campo de “comentários”, difícil de sistematizar. Com a possibilidade de um questionário com opções mais abrangentes, as respostas seriam facilmente captáveis. Por exemplo, a resposta negativa na questão 8 – “Em caso negativo, informar a data em que os recursos foram recebidos no campo ‘comentário’” – poderia ser um campo para inserir a data. Solução similar, com campo de resposta numérica, atenderia à questão 2 – “A Escola possui mais de 50 (cinquenta) alunos?”.

Outras questões teriam respostas antecipáveis no planejamento do questionário, evitando usar o campo “comentários” como resposta alternativa, dada sua difícil sistematização.<sup>6</sup>

Os questionários se dividem em nove temas distintos: aspectos pedagógicos; aspectos estruturais; participação em programas de governo; alimentação escolar (diretores); características do Conselho de Alimentação Escolar; características do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACs) do Fundeb; aspectos da gestão municipal e estadual; políticas de inclusão escolar; e escolas indígenas.

Os questionários do MPeduc permitem complementar as informações já coletadas por outros instrumentos de pesquisa e dados públicos, a exemplo do Censo Escolar, que apresenta pontos semelhantes com os dados obtidos pelos questionários. O Censo Escolar coleta informações da educação básica para fins estatísticos, sendo coordenado pelo Inep e realizado com as secretarias estaduais e municipais de Educação, com a participação de escolas públicas e particulares brasileiras. As informações do Censo Escolar se dividem em quatro categorias: escola, docente, matrícula e turma. Em “escola”, por exemplo, há perguntas sobre alimentação dos alunos, estrutura e acessibilidade do espaço físico – questões também contempladas por questionários do MPeduc. As perguntas semelhantes estão na tabela a seguir para facilitar a comparação:

**TABELA 11 ■ PERGUNTAS SEMELHANTES ÀS DO CENSO ESCOLAR NOS QUESTIONÁRIOS DO MPEDUC**

QUESTIONÁRIO (MP)	PERGUNTA (MP)	PERGUNTA (CENSO)	BASE (CENSO)	DESCRIÇÃO
Pedagógico	1	105	Docente	Professor é concursado?
Pedagógico	4	27-31/38-41	Docente	Prof. formação conforme LDB?

6 São elas: 1 – “Existe Unidade Executora Própria - UEx - (Associação de Apoio à Escola) vinculada à escola? Em caso negativo, explicar o motivo no campo ‘comentário’”; 11 – “Em caso positivo, o Plano de Atendimento foi devidamente executado? Em caso negativo, especificar as razões no campo ‘comentário’”; 12 – “O Plano de Atendimento e os valores repassados foram divulgados para a comunidade escolar? Em caso positivo, especificar de que forma no campo ‘comentário’”; 15 – “Em caso positivo, o Plano de Atendimento da Escola foi devidamente executado? Em caso negativo, especificar as razões no campo ‘comentário’”; 20 – “Em caso positivo, o Plano de Desenvolvimento da Escola foi devidamente executado? Em caso negativo, especificar as razões no campo ‘comentário’”; e 34 – “Os computadores estão instalados? Em caso negativo, explicitar os motivos”.

QUESTIONÁRIO (MP)	PERGUNTA (MP)	PERGUNTA (CENSO)	BASE (CENSO)	DESCRIÇÃO
Pedagógico	5	88-103	Docente	Prof. com formação continuada?
Gestores	8	23	Matrícula	Alunos utilizam veículos de transporte público?
Inclusão	1	67	Escola	Existe acessibilidade estrutural na escola?
Inclusão	2	65	Escola	Banheiros para pessoas com deficiência?
Inclusão	7	30	Turma	Ensino de Libras quando há aluno com deficiência?
Inclusão	8	26-36	Turma	Há oferta de atendimento especializado?
Inclusão	9	55	Escola	Sala de recursos multifuncionais?
Inclusão	15	36	Matrícula	A escola tem alunos com deficiência?
Alimentação	1	101	Escola	Oferece alimentação para os alunos?
Alimentação	7	58	Escola	Possui cozinha?
Alimentação	9	70	Escola	Possui refeitório adequado?
Estrutural	2	56-57	Escola	Possui quadra poliesportiva?
Estrutural	4	59	Escola	Possui biblioteca?
Estrutural	6	94 e 97	Escola	Possui computadores suficientes?
Estrutural	7	98	Escola	Possui internet?
Estrutural	10	32	Escola	Possui água potável?

FONTE: Elaboração própria.

O questionário “estrutural” do MPeduc, por exemplo, tem 28 perguntas, das quais cinco já possuíam respostas disponíveis no Censo. O questionário sobre “inclusão”, por outro lado, possui 16 questões, das quais seis já poderiam ser respondidas com dados do Censo Escolar. Assim, uma vez que essas respostas estão disponíveis publicamente, não havia a necessidade de incluir tais perguntas nos questionários, economizando tempo (na hora de responder, coletar e analisar as informações) e tornando os questionários mais eficientes e menos redundantes. Logo, o MPeduc teria muito a ganhar se trabalhasse também com informações do Censo Escola, e outros dados públicos, e os usasse de modo auxiliar para orientar suas atividades.

Os questionários do MPEduc são maiores, com um número considerável a mais de perguntas, permitindo, assim, obter informações que o Censo Escolar não conseguiria. Além disso, os questionários têm preocupação em saber se requisitos e exigências legais são cumpridos pelas escolas, e dão espaço a avaliações mais subjetivas e qualitativas da infraestrutura da escola e de seus serviços. Ressalte-se que, apesar de a abordagem mais qualitativa permitir uma coleta de informações mais complexas, auxiliando o MP na compreensão de necessidades específicas de uma escola, maior objetividade seria mais interessante pensando numa pesquisa mais interessada em um levantamento estatístico e um panorama mais geral das escolas estudadas.

Há perguntas nos questionários do MPEduc, por exemplo, que sondam se algo está em boas condições ou se um serviço da escola é bom. Essas perguntas estão alinhadas com os interesses e objetivos do MP para a atuação específica em uma escola, porém, ao mesmo tempo, tais perguntas dificultam a comparação entre outras escolas, pois, por serem subjetivas em algum nível, é possível que duas pessoas respondessem os questionários com concepções diferentes sobre o que é bom ou adequado. Desse modo, é possível que existam escolas com realidades bem diferentes, mas avaliadas de forma semelhante.

## 2 ■ QUESTIONÁRIOS ELABORADOS E APLICADOS PELO MPEduc

### ASPECTOS PEDAGÓGICOS

	SIM	NÃO
1. Os professores são concursados?		
2. Há carência de professores? Em caso positivo, especificar quantidade p/ matéria.		
3. Há controle efetivo de frequência dos professores? Em caso positivo, como é feito o controle?		
4. Todos os professores têm nível superior? Em caso negativo, quantos não têm nível superior?		
5. Os professores participam de cursos/programas de qualificação continuada? Em caso positivo, especificar.		
6. A falta de frequência é comunicada à família? Especificar a forma pela qual tal comunicação é realizada no campo “Observações”.		
7. A falta de frequência é comunicada ao Conselho Tutelar? Em caso positivo, como é feita essa comunicação e com que regularidade?		

	SIM	NÃO
8. Existe grupo de visitantes para apurar a razão da infrequência?		
9. A direção é eleita pelos professores e alunos?		
10. Os alunos participam das decisões da escola? Como?		
11. As famílias participam da vida escolar dos alunos? Especificar as formas de participação.		
12. O número médio de alunos por classe atende ao disposto na Resolução n. 02/2009 e no Parecer CNE/CEB n. 09/2009 (até 25 alunos por sala nos anos iniciais do Ensino Fundamental; até 30 alunos por sala nos anos finais do Ensino Fundamental; até 35 alunos por sala no Ensino Médio, com proporção nunca inferior a um professor para 22 estudantes nas redes de Ensino Fundamental e Médio)?		
13. A escola possui projeto pedagógico?		
14. A escola possui regimento interno?		
15. Há tipificação no regimento interno de infrações disciplinares dos alunos e as respectivas sanções?		

### ASPECTOS ESTRUTURAIS

	SIM	NÃO
1. A escola oferece condições de segurança para os alunos através do controle da circulação de pessoas nas dependências da unidade (ex.: existência de portaria e muros)? Em caso de deficiência, especificar no campo “Observações”.		
2. A escola possui quadra poliesportiva?		
3. A quadra encontra-se em boas condições de uso/conservação?		
4. A escola possui biblioteca?		
5. Há carência de equipamentos/material que comprometam as atividades escolares (ex: quadro, giz/pincel, etc.)? Em caso positivo, especificar o motivo no campo “Observações”.		
6. Existem computadores suficientes para os alunos? Em caso negativo, apontar o motivo no campo “Observações”.		

	SIM	NÃO
7. Há acesso à internet para os alunos?		
8. O mobiliário de sala de aula é suficiente e adequado às necessidades dos alunos? Em caso negativo, especificar a natureza das inadequações no campo “Observações”.		
9. O número de banheiros atende satisfatoriamente à quantidade de alunos existentes na unidade escolar?		
10. A escola possui refeitório em condições adequadas ao atendimento das necessidades da unidade escolar?		
11. Há fornecimento de água potável na escola?		
12. Há linhas telefônicas que permitam a realização de ligações externas?		
13. Há ventiladores ou aparelhos de ar-condicionado em funcionamento nas salas de aula?		
14. Há manutenção adequada da rede elétrica? Data da última manutenção: _____.		
15. Há manutenção adequada da rede hidráulica? Data da última manutenção: _____.		
16. Há manutenção adequada da rede de gás? Data da última manutenção: _____.		
17. Há depósito de lixo nas proximidades da escola, que afete suas atividades?		
18. A escola recebe visita de agentes da vigilância sanitária? Data da última visita: __/__/__.		
19. Há extintores de incêndio em número suficiente e dentro do prazo de validade?		
20. Há saídas de emergência devidamente sinalizadas?		
21. Existe faixa de sinalização horizontal para pedestres adequadamente localizada e visível defronte à escola?		
22. Existe placa de sinalização vertical indicativa de travessia de pedestres e da presença de escola nas proximidades, estando esta legível e visível aos motoristas?		
23. O nível de poluição sonora na unidade compromete o aprendizado dos alunos?		

	SIM	NÃO
24. As dependências da escola e seus equipamentos estão com nível satisfatório de manutenção, conservação e limpeza (pichações, vidros quebrados, goteiras, limpeza das dependências, tanque de água coberto e limpo etc.)? Em caso negativo, especificar no campo “Observações”.		
25. A escola apresenta necessidade de reformas estruturais? Em caso positivo, especificar no campo “Observações”.		
26. Há risco aparente de desabamento ou de incêndio? Em caso positivo, especificar no campo “Observações”.		

## PROGRAMAS DE GOVERNO

	SIM	NÃO
1. Existe Unidade Executora Própria – UEx – (Associação de Apoio à Escola) vinculada à escola?		
2. A escola possui mais de 50 (cinquenta) alunos?		
3. A UEx presta contas à Secretaria de Educação do Estado/Município dos recursos e bens recebidos?		
4. Existe cartaz informativo, afixado nas dependências da escola em local de fácil acesso e visibilidade, da relação dos membros que compõem a UEx, bem como demonstrativo sintético dos bens e materiais adquiridos e serviços prestados à escola, com a indicação dos respectivos valores empregados com recursos do programa? Em caso positivo, especificar o local no campo “Observações”.		
5. Os documentos relativos à prestação de contas dos recursos e bens recebidos encontram-se à disposição para consulta na unidade escolar?		
6. A UEx recebe apoio técnico (contábil e/ou jurídico) e financeiro, para a eficiente aplicação dos recursos, da Secretaria de Educação do Estado/Município?		
7. A UEx recebeu recursos do PDDE – Programa Dinheiro Direto da Escola no ano corrente?		
8. Os recursos do PDDE foram recebidos a tempo de serem gastos no ano em que foram disponibilizados? Em caso negativo, informar a data em que os recursos foram recebidos no campo “Observações”.		
9. A UEx recebeu recursos do PDDE/Escola Acessível nos últimos dois anos?		
10. Em caso positivo, a UEx encaminhou ao FNDE seu Plano de Atendimento, nos termos exigidos pelo Programa?		

	SIM	NÃO
11. Em caso positivo, o Plano de Atendimento foi devidamente concluído? Em caso negativo, especificar as razões no campo “Observações”.		
12. O Plano de Atendimento e informações sobre os valores repassados estão à disposição da comunidade escolar? Em caso positivo, especificar de que forma no campo “Observações”.		
13. A UEx foi beneficiada com recursos do Programa PDDE/FEFS (funcionamento da escola nos finais de semana) ou Programa Escola Aberta nos dois últimos anos?		
14. Em caso positivo, a UEx encaminhou ao FNDE seu Plano Consolidado de Atividades, nos termos exigidos pelos Programas?		
15. Em caso positivo, o Plano Consolidado de Atividades foi devidamente executado? Em caso negativo, especificar as razões no campo “Observações”.		
16. O Plano Consolidado de Atividades e informações sobre os valores repassados estão à disposição da comunidade escolar? Em caso positivo, especificar de que forma no campo “Observações”.		
17. A UEx recebeu recursos do Programa PDDE/Educação Integral nos últimos dois anos? Em caso positivo, especificar o número de alunos beneficiados pelo Programa por ano no campo “Observações”.		
18. Em caso positivo, a UEx encaminhou à EEx seu Plano de Atendimento da Escola, nos termos exigidos pelo Programa?		
19. Em caso positivo, o Plano de Atendimento da Escola foi devidamente executado? Em caso negativo, especificar as razões no campo “Observações”.		
20. O Plano de Atendimento da Escola e informações sobre os valores repassados estão à disposição da comunidade escolar? Em caso positivo, especificar de que forma no campo “Observações”.		
21. Em caso de participar do Programa acima, a escola faz o controle de frequência dos alunos por atividade?		
22. A UEx recebeu recursos do Programa PDDE/PDE-ESCOLA nos últimos dois anos?		
23. Em caso positivo, a UEx encaminhou ao FNDE seu Plano de Desenvolvimento da Escola, nos termos exigidos pelo Programa?		
24. Em caso positivo, o Plano de Desenvolvimento da Escola foi devidamente executado? Em caso negativo, especificar as razões no campo “Observações”.		

	SIM	NÃO
25. O Plano de Desenvolvimento da Escola e informações sobre os valores repassados estão à disposição da comunidade escolar? Em caso positivo, especificar de que forma no campo “Observações”.		
26. A UEx recebeu recursos do governo estadual no ano corrente? Em caso positivo, quanto e para que fins? Especificar no campo “Observações”.		
27. A UEx recebeu recursos do governo municipal no ano corrente? Em caso positivo, quanto e para que fins? Especificar no campo “Observações”.		
28. A escola recebeu livros do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) nos últimos dois anos?		
29. O acervo da biblioteca da escola corresponde a, no mínimo, um livro por aluno?		
30. Algum profissional da escola participa ou participou do Programa do FNDE Formação pela Escola (capacitação para gestão e controle social dos recursos públicos destinados à educação)?		
31. A escola recebeu livros didáticos do PNLD (Programa Nacional do Livro Didático) nos últimos dois anos?		
32. Em caso positivo, os livros chegaram em quantidade suficiente?		
33. Em caso negativo, foi adotada alguma providência que tenha solucionado o problema em tempo oportuno?		
34. Os livros chegaram no tempo adequado?		
35. Em caso negativo, foi adotada alguma providência que tenha solucionado o problema em tempo oportuno?		
36. A escola recebeu apoio técnico e/ou pedagógico da Secretaria Municipal/Estadual de Educação para a escolha dos livros didáticos utilizados?		
37. A comunidade escolar participa ou participou da elaboração do PAR (Plano de Ações Articuladas do Município)?		
38. Há profissionais de educação na escola recebendo valores inferiores ao piso nacional determinado pelo art. 206, VIII, da Constituição da República?		

## ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

	SIM	NÃO
1. A escola fornece alimentação escolar?		
2. Os cardápios oferecem, pelo menos, três porções de frutas e hortaliças, por semana, nas refeições ofertadas?		
3. A alimentação é preparada na escola? Em caso negativo, favor indicar a procedência das refeições no campo “Observações”.		
4. O cardápio diário é definido pela escola?		
5. Há nutricionista na escola? Em caso positivo, informar nome e matrícula do profissional no campo “Observações”.		
6. A escola possui cozinha?		
7. Em caso de resposta positiva à questão n. 6, a cozinha é suficientemente equipada (geladeira, fogão, forno, freezer etc.)?		
8. A escola possui refeitório?		
9. A escola possui local adequado para a estocagem de produtos alimentícios?		
10. A merenda oferecida é suficiente para atender adequadamente a todos os alunos da escola?		
11. São realizados testes de aceitabilidade da merenda escolar nos alunos pelo Município?		
12. O Conselho de Alimentação Escolar – CAE visita a escola periodicamente? Em caso positivo, especificar com qual frequência no campo “Observações”.		

## CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

	SIM	NÃO
1. O CAE está estruturado de acordo com o art. 18 da Lei n. 11.947/2009?		
2. O Presidente e o Vice-Presidente do CAE foram eleitos, seguindo-se o determinado nas resoluções do FNDE?		
3. Na composição do Conselho, o representante indicado pelo Poder Executivo é o seu ordenador de despesas?		

	SIM	NÃO
4. O Conselho se reúne periodicamente? Em caso positivo, especificar o número de reuniões realizadas até o momento no ano presente, no campo “Observações”.		
5. Os conselheiros visitam as escolas periodicamente para fiscalizar a qualidade da merenda escolar? Em caso positivo, especificar a frequência no campo “Observações” ou anexar o cronograma de visitas, se houver, a este questionário.		
6. O Conselho possui Regimento Interno?		
7. Os conselheiros têm conhecimento do montante de recursos recebidos pelo Município/Estado do FNDE, à conta do PNAE? Em caso positivo, especificar o meio de acesso no campo “Observações”.		
8. O CAE realiza reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 dos conselheiros titulares? Em caso positivo, favor anexar a Ata da última reunião a este questionário.		
9. O Município/Estado fornece local apropriado com condições adequadas para as reuniões do CAE?		
10. O Município/Estado fornece ao CAE disponibilidade para a utilização de equipamento de informática?		
11. O Município/Estado fornece transporte para o deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive, para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE?		
12. O Município/Estado fornece disponibilidade de recursos humanos necessários às atividades de apoio do CAE?		
13. O Município/Estado fornece ao CAE, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas, tais como editais de licitação, extratos bancários, cardápios, notas fiscais de compras e demais documentos necessários ao desempenho das atividades de sua competência?		
14. O Município/Estado informa sobre o recebimento de recursos do PNAE ao CAE, aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais, com sede no município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contados da data do crédito na conta-corrente específica do programa?		
15. Nos últimos 12 meses o CAE representou aos Tribunais de Contas, Ministério Público ou outros órgãos de controle noticiando irregularidades? Em caso positivo, especificar para quais, bem como se alguma providência foi tomada pelo órgão representado; em caso negativo, especificar o motivo, ambos no campo “Observações”.		
16. A Entidade Executora (Secretaria de Educação) vem aplicando o teste de aceitabilidade previsto nas resoluções do FNDE?		

## CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB (CACS-FUNDEB)

	SIM	NÃO
1. O CACS-Fundeb está estruturado de acordo com o art. 24 da Lei n. 11.494/2007?		
2. Algum conselheiro possui um dos impedimentos listados no art. 24, § 5º, da Lei n. 11.494/2007? Em caso positivo, especificar no campo “Observações”.		
3. O Presidente do CACS-Fundeb foi eleito, nos termos do disposto no art. 24, § 6º, da Lei n. 11.494/2007?		
4. O Conselho e seus respectivos conselheiros encontram-se regularmente cadastrados no sistema CACS-Fundeb, mantido pelo FNDE?		
5. O Conselho se reúne periodicamente? Em caso positivo, especificar o número de reuniões realizadas até o momento no ano presente, no campo “Observações”.		
6. Os conselheiros visitam as escolas periodicamente para fiscalizar o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo, a adequação do serviço de transporte escolar e a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo (art. 25, IV, da Lei n. 11.494/2007)? Em caso positivo, especificar a frequência no campo “Observações” ou anexar o cronograma de visitas, se houver, a este questionário.		
7. Os conselheiros têm conhecimento do montante de recursos recebidos pelo Município/Estado, pelos repasses do Fundeb e do PNATE? Em caso positivo, especificar o meio de acesso no campo “Observações”.		
8. O CACS-Fundeb realiza reunião específica para apreciação da prestação de contas dos recursos do Fundeb e do PNATE? Em caso positivo, favor anexar a Ata da última reunião a este questionário.		
9. Os conselheiros fazem o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb, conforme determina o art. 24 da Lei n. 11.494/2007?		
10. Os conselheiros acompanham os gastos efetuados pelo Município/Estado com verbas do PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, na forma do art. 24, § 13, da Lei n. 11.494/2007?		

	SIM	NÃO
11. O Conselho supervisiona o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, na forma do art. 24, § 9º, da Lei n. 11.494/2007?		
12. O Município/Estado fornece local apropriado com condições adequadas para as reuniões do CACS-Fundeb?		
13. O Município/Estado fornece ao CACS-Fundeb disponibilidade para a utilização de equipamento de informática?		
14. O Município/Estado fornece transporte para o deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive, para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CACS-Fundeb?		
15. O Município/Estado fornece disponibilidade de recursos humanos necessários às atividades de apoio do CACS-Fundeb?		
16. O Município/Estado fornece ao CAE, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes aos recursos do Fundeb e do PNATE, tais como editais de licitação, extratos bancários, folha de pagamento de profissionais da educação, notas fiscais de compras e demais documentos necessários ao desempenho das atividades de sua competência (art. 25 da Lei n. 11.494/2007)?		
17. O Conselho possui Regimento Interno?		
18. Nos últimos 12 meses o CACS-Fundeb representou aos Tribunais de Contas, Ministério Público ou outros órgãos de controle noticiando irregularidades? Em caso positivo, especificar para quais, bem como se alguma providência foi tomada pelo órgão representado; em caso negativo, especificar o motivo, ambos no campo "Observações".		



# **ESTRATÉGIA PARA DETECÇÃO DE CARTÉIS EM LICITAÇÃO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: UMA ABORDAGEM BASEADA NA ESTATÍSTICA I-MORAN<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> O presente capítulo foi originalmente publicado na revista científica *The Annals of Regional Science* (qualis A2 – área de Economia). Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s00168-020-01018-x>. Os autores agradecem à revista a autorização para a republicação.

**RICARDO CARVALHO DE ANDRADE LIMA**

Perito da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise (SPPEA) do MPF.  
Doutor em Economia.

**JOSÉ JORGE GABRIEL JÚNIOR**

Perito da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise (SPPEA) do MPF.  
Mestre em Economia.

**GUILHERME MENDES RESENDE**

Economista-Chefe do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).  
Doutor em Economia.

**VITOR JANUÁRIO OLIVEIRA**

Perito da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise (SPPEA) do MPF.  
Mestre em Economia.



## 1 ■ INTRODUÇÃO

O cartel em licitação consiste em acordos realizados entre os concorrentes para que majorem seus lucros de modo semelhante ao monopólio. Essa conduta traz consequências prejudiciais à sociedade, pois inibe a livre concorrência e distorce os preços de mercado, de modo que as contratações em um mercado cartelizado não atingem seu objetivo: garantir serviços de melhor qualidade e (ou) melhor preço. Segundo estimativas de Connor (2014), os cartéis provocam um sobrepreço médio de 49% em relação ao preço de mercado competitivo, o que prejudica o orçamento da Administração Pública e o uso eficiente do dinheiro público.

Em um panorama internacional, considerando que as compras públicas representam em média cerca de 15% do Produto Interno Bruto (PIB) em todo o mundo, de acordo com a OCDE (2003), e que o cartel sobretaxa em aproximadamente 16% os preços cobrados (BOYER; KOTCHONI, 2015), os esquemas de oferta fraudulenta podem resultar em perdas econômicas de aproximadamente 2,3% do PIB no orçamento público. Além da redução do bem-estar econômico resultante da transferência de recursos da sociedade para os membros do cartel, a prática também causa à economia danos intangíveis. Por exemplo, a cartelização tende a inibir a entrada de novos concorrentes potencialmente mais eficientes e, além disso, a reduzir os incentivos a inovações, como evidenciado por Günster, Carree e Dijk (2011).

Assim, a recorrência de formação de cartéis em processos de licitação no cenário nacional demanda uma atuação eficaz dos órgãos de controle, tais como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e o Ministério Público. Ademais, tal prática viola o direito fundamental do consumidor (garantido pelo art. 5º, XXXII, da Constituição Federal) e fere o princípio da concorrência, que norteia a ordem econômica nacional, conforme o art. 170, IV, da Constituição Federal. Por esses motivos, a formação de cartéis deve ser coibida e repreendida pelos órgãos que atuam na defesa do consumidor e da ordem econômica, aos quais cabem a repressão administrativa (conforme art. 36 da Lei n. 12.529/2011), a repressão penal (art. 90 da Lei n. 8.666/1993) e, adicionalmente, o enquadramento como ato de improbidade administrativa nos casos em que exista a participação de agentes públicos na conduta (NUNES, 2016).

O MPF, o CADE e outros órgãos públicos de controle podem agir reativamente ou proativamente na detecção dos cartéis em licitações. No primeiro caso, a investigação é aberta mediante denúncia ou quando um participante do cartel faz uma delação com o objetivo de adquirir imunidade administrativa e penal no procedimento em questão. E, apesar dos avanços na instituição e aplicação de acordos

de leniência (art. 86 da Lei n. 12.529/2011) e de colaboração premiada (art. 4º da Lei n. 12.850/2013), como argumentado por Cuiabano *et al.* (2014), as ações reativas possuem a grande limitação de delatar cartéis pouco estáveis, que já estão próximos a uma situação de ruptura. Por essa razão, é necessário que o Ministério Público Federal adote estratégias proativas para a detecção de cartéis, visando ao combate a colusões mais robustas e estáveis, justamente aquelas que causam imensos prejuízos ao erário e aos consumidores.

Nessa perspectiva, o presente estudo avalia a correlação sistemática entre as propostas feitas pelos concorrentes na fase dos leilões de compras por meio da estatística de I-Moran, a qual pode sugerir um comportamento coordenado e fraudulento através da correlação positiva e estatisticamente significativa. Para tanto, será analisado um suposto cartel de licitações fraudulentas que operava no mercado brasileiro de dispositivos cardíacos implantáveis (DCI). Esse esquema de fraude de licitação está sendo investigado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica e inclui um acordo de leniência parcial envolvendo uma empresa que participa da suposta colusão. O mercado abrange o setor de dispositivos cardíacos implantáveis, que inclui ressincronizadores, marca-passos e acessórios, como eletrodos e cateteres. De acordo com o processo investigativo, o cartel operou entre 2004 e 2015 no território brasileiro e compreendeu um grupo de quatro empresas, 29 indivíduos e duas associações industriais.

Dessa forma, o presente trabalho pretende contribuir por meio de estudos empíricos na detecção de cartéis em licitações, mediante: a) aplicação metodológica que permita testar a hipótese de independência condicional de maneira mais flexível em relação a estudos anteriores, b) análise do comportamento de um cartel de licitações fraudulentas investigado que operava no mercado brasileiro de dispositivos cardíacos implantáveis usando um banco de dados público e c) implantação de metodologia que pode ser usada pelos peritos em economia do MPF na detecção de cartéis em licitação.

Além dessa parte introdutória, o restante do trabalho está organizado da seguinte forma: a seção dois apresenta uma breve descrição de alguns estudos empíricos, sobretudo o do suposto cartel de manipulação de ofertas que operava no mercado de DCI; a seção três apresenta a configuração econométrica do estudo; a seção quatro descreve o banco de dados e a estatística descritiva; a seção cinco apresenta os resultados da estatística de I-Moran no caso concreto analisado para as licitações públicas no mercado de DCI; a seção seis apresenta as aplicações práticas ao MPF, abordando como o pedido pode ser feito no sistema pericial e quais dados são necessários para uso dessa abordagem; e, finalmente, a seção sete apresenta as conclusões do trabalho, resumindo as principais vantagens e desvantagens práticas de sua aplicação.

## 2 ■ ESTUDOS EMPÍRICOS

Existe uma vasta literatura empírica relacionada à implementação de diferentes tipos de filtros econômicos para detectar o comportamento de cartel em compras públicas. Uma ferramenta tradicionalmente empregada é o filtro de variância. Espera-se que a variação das distribuições dos lances seja menor na presença de cartéis de manipulação de ofertas. Segundo Imhof (2017), a ideia é que, ao estabelecer o conluio, os membros do cartel troquem informações e coordenem suas propostas para atingir um valor mínimo de contrato, que tende a ser maior que o valor do contrato caso houvesse concorrência. Essa prática restringiria o universo possível de valores de lances e, conseqüentemente, reduziria a variação. Abrantes-Metz *et al.* (2006) mostraram que, após o colapso de um cartel de licitações fraudulentas que fornecia frutos do mar para as instalações militares da Filadélfia na década de 1980, o preço médio dos produtos diminuiu 26%, e o desvio padrão aumentou mais de 260%. Os estudos de Imhof (2017) e Imhof, Karagök e Rutz (2018), que investigaram cartéis de licitação fraudulenta operantes no setor de construção de estradas na Suíça, também aplicam o filtro de variância como um dos estágios da detecção de cartel, alegando que essa estatística é fácil de implementar devido aos poucos requisitos de dados e ao baixo nível de complexidade em seu cálculo.

No leilão de licitação fechado, as empresas enviam seus lances simultaneamente para que os valores dos lances sejam revelados apenas ao final do leilão e em uma data específica. Geralmente, a Administração Pública estabelece a empresa que atribui o menor valor de oferta como vencedora do leilão. Dessa forma, se não houver coordenação entre as empresas, as propostas individuais não serão condicionadas às propostas dos concorrentes. Portanto, espera-se que as ofertas sejam independentes uma da outra após o controle das informações observadas. Essa condição – conhecida como hipótese da independência condicional – foi inicialmente estabelecida por Bajari e Ye (2003) para caracterizar uma distribuição de propostas que serão geradas por um modelo com licitação competitiva. Um conjunto de estudos empíricos buscou detectar cartéis de manipulação de ofertas analisando a interdependência entre as ofertas. Jakobsson (2007) testou a validade da hipótese de independência condicional para leilões de compras de pavimentação asfáltica na Suécia, aplicando a correlação de classificação de lanceiros a pares de ofertas. Aryal e Gabrielli (2013) desenvolveram um procedimento de duas etapas usando a abordagem de Bajari e Ye (2003), e um modelo estrutural que compara os custos dos licitantes nos cenários de conluio e não conluio foi aplicado a leilões assimétricos de primeiro preço. Mais recentemente, a independência condicional foi analisada usando ferramentas estatísticas espaciais, permitindo que a hipótese fosse testada de maneira mais flexível, não limitando os testes a pares de licitantes. Bergman *et al.* (2020) usaram modelos

econométricos espaciais e Lundberg (2017) aplicou a estatística de I-Moran para detectar se haveria correlação sistemática entre as ofertas de um grupo de empresas acusadas de operar um cartel de asfalto na Suécia de 1995 a 2001.

Além de uma variação menor nos lances interdependentes, outra característica comum dos cartéis de manipulação de ofertas é o rodízio dos vencedores. O comportamento rotativo de um cartel consiste na troca artificial do licitante vencedor em leilões de compras que são frequentemente realizados pela Administração Pública. O estudo de Ishii (2009) analisou esse comportamento de maneira detalhada. Usando dados dos leilões de compras públicas da cidade de Naha (Japão) para serviços de consultoria, Ishii mostrou que a variável que mede a pontuação de troca de favores de uma determinada empresa em leilões repetidos afeta positivamente a probabilidade de vitória em um leilão futuro. Essas evidências sugerem a existência de um cartel de manipulação de ofertas operando com base na troca de favores com um esquema rotacional. Imhof (2017) e Imhof, Karagök e Rutz (2018) também propuseram uma análise gráfica das ofertas que permite verificar a existência de comportamento rotativo em pares de empresas concorrentes.

## 2.1 ■ PROCEDIMENTOS DE LEILÃO DE COMPRAS NO MERCADO DE DCI

Para avaliar a adequação do filtro com base na estatística de I-Moran, analisaremos um suposto esquema de manipulação de ofertas que operava no mercado brasileiro de dispositivos cardíacos implantáveis (DCI). A divulgação do suposto cartel de manipulação fraudulenta começou em janeiro de 2015, quando o Ministério da Saúde – o órgão público que compra medicamentos, próteses médicas e equipamentos hospitalares para a prestação de serviços públicos de saúde – apresentou um conjunto de reclamações que apontam para fraudes envolvendo fornecedores de DCI. Inicialmente, havia indicações de que os leilões de compras de DCI estavam sendo fraudados com base em observações das seguintes práticas: alocação idêntica de contratos, licitação apenas para contratos que seriam efetivamente vencidos e existência de lances figurativos ou de cobertura. Após a denúncia, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e o Ministério Público Federal (MPF) começaram a investigar o caso e, além disso, duas comissões parlamentares de inquérito foram abertas.

Em novembro de 2015, uma empresa envolvida assinou um acordo de leniência parcial com o CADE, confessando o esquema de oferta fraudulenta no mercado de DCI e comprometendo-se a cooperar com as investigações. Devido à colaboração, a empresa obteve reduções de penalidades administrativas e criminais. Após a conclusão do acordo de leniência, a autoridade da concorrência conduziu operações de busca e apreensão na sede e escritórios das empresas envolvidas e reuniu

evidências mais robustas sobre a existência do cartel de manipulação de ofertas. Entre as evidências coletadas, há um documento criado pelo conjunto de empresas que contém um cronograma que descreve as empresas que ganhariam futuros leilões de compras de DCI (ABREU, 2018). De acordo com o processo administrativo, o esquema de licitação fraudulenta agiu no Brasil de 2004 a 2015 e foi operado pelas quatro maiores empresas do mercado de DCI (BRASIL, 2017). O esquema foi coordenado através de reuniões presenciais envolvendo diretores da empresa e, em algumas situações, foi intermediado por associações do setor. Gerentes e médicos públicos também participaram do esquema de licitação fraudulenta, facilitando a fraude nos leilões de compras públicas e simulando a necessidade de DCIs em troca de subornos fornecidos pelas empresas.

As práticas anticoncorrenciais atualmente investigadas são as seguintes: troca de informações de preços, contratos de fornecimento, alocações de clientes entre concorrentes e combinações de propostas na fase de licitação selada. O caso está sendo avaliado pela área técnica do CADE, e a investigação envolve quatro empresas, vinte e nove indivíduos e duas associações industriais.

Os leilões de compras públicas criados para a compra de itens do DCI são realizados principalmente por meio eletrônico e são regidos pelo Decreto n. 5.450/2005. Na modalidade eletrônica, os leilões de compras públicas são realizados virtualmente e têm duas etapas diferentes. Na primeira etapa, cada um dos concorrentes faz sua oferta entregando um envelope lacrado com o valor da oferta ao organizador do leilão, e o funcionamento é o de um leilão de oferta fechado. Após a abertura dos envelopes, a segunda etapa do processo de aquisição começa com um leilão oral descendente (com lances simultâneos), começando pelos valores de lances que foram feitos pelos licitantes na primeira etapa. Não é possível para um concorrente fazer lances maiores que o último lance registrado. O vencedor do leilão é a empresa que faz o lance mais baixo na segunda fase. Outra característica importante da modalidade eletrônica é que existe um anonimato completo da identidade dos licitantes, tanto na primeira quanto na segunda etapa. Segundo Mattos (2014), essa característica introduz um elemento desestabilizador para a formação de cartéis, pois se tornam mais difíceis possíveis desvios mediante conluio.

### 3 ■ METODOLOGIA

Para calcular a estatística de I-Moran, é necessário construir uma matriz de ponderação (também chamada de matriz de licitação) que associe um a outro o conjunto de empresas potencialmente cartelizadas. A matriz de licitação foi aplicada por Lundberg (2017) e Bergman *et al.* (2020) e é construída de forma semelhante às matrizes espaciais tradicionais que são usadas para estabelecer relações geográficas.

ficas entre diferentes unidades espaciais. Inicialmente, supõe-se que existam dois tipos de licitantes: aqueles que se envolvem em atividades de conluio (empresas do tipo A) e aqueles que agem de forma competitiva (empresas do tipo B). Nos leilões fechados de primeiro preço, as empresas do tipo A fazem ofertas complementares às que são feitas pelas empresas do tipo B e tendem a ser independentes. A complementaridade das ofertas é uma estratégia que simula a concorrência e é comumente adotada pelos cartéis de manipulação de ofertas. É quando uma empresa (como definida anteriormente pelos membros do cartel) faz lances mais baixos para ganhar o leilão de compras, enquanto outros membros do cartel oferecem lances mais altos em troca de recompensas futuras, como subcontratação, formação de consórcio ou conquista de outros leilões, por exemplo. No contexto dos leilões de compras no Brasil, a oferta complementar na primeira etapa de um leilão eletrônico pode ser uma estratégia ideal para manipular o resultado final do leilão e permite possíveis sobretaxas nos contratos.

Denotamos  $b_{ic}$  como o valor do lance colocado pela empresa  $i$  no contrato  $c$ ,  $n_a$  é o número de ofertas feitas pelas empresas do tipo A,  $n_b$  é o número de ofertas feitas pelas empresas do tipo B e  $n_c$  é o número total de lances, que é igual ao número total de observações com  $N = n_c = n_a = n_b$ . Definimos a matriz de lances como uma matriz de dimensão  $N \times N$  com elementos  $w_{ic,jc}$  tal que  $w_{ic,jc} > 0$  se  $i \neq j$  e  $i, j \in A$ . Caso contrário,  $w_{ic,jc} = 0$ . Observa-se que as ofertas são independentes nos diferentes contratos ( $w_{ic,jc} = 0$ ;  $ifc \neq k$ ) e independentes entre o conjunto de licitantes não colusórios ( $w_{ic,jc} = 0$  se  $i \in B$  ou/e  $j \in B$ ). Por fim, a magnitude dos pesos da matriz é definida da seguinte forma:  $\frac{w_{ic,jc}-1}{N_a^{c-1}}$ , onde  $N_a^c$  é o número de empresas do tipo A que participam do leilão de compras para o contrato  $c$ . Esse ajuste nos permite obter uma matriz padronizada de linhas. Existem situações em que a identidade das empresas que participam de esquemas de manipulação de ofertas (empresas do tipo A) é desconhecida. Nesse caso, Lundberg (2017) sugere a definição de possíveis membros do cartel com base em alguma suspeita anterior (obtida por meio de denúncias ou acordos de leniência, por exemplo) ou através da construção de um conjunto de matrizes de licitação que simulem possíveis combinações de cartéis entre três ou quatro empresas com maior poder de mercado ou aquelas que participam dos leilões de compras com mais frequência.

$$I = \frac{\sum_i \sum_j w_{ic,jc} (b_{ic} - \mu)(b_{jc} - \mu)}{\sum_i (b_{ic} - \mu)^2} \quad (1)$$

Aqui,  $w_{ic,jc}$  são os elementos da matriz de ofertas  $w$  descritos acima,  $b_{ic}$  é o valor da oferta que é colocado pela empresa  $i$  no contrato  $c$ ,  $b_{jc}$  é o valor da oferta que é colo-

cado pela empresa  $j$  e, finalmente,  $\mu$  é o valor médio do lance. Sob a hipótese de ausência de autocorrelação, é possível demonstrar que a expectativa da estatística de I-Moran é dada por  $E(I) = -1/(N - 1)$  e tende a zero na medida em que  $N \rightarrow \infty$ . Para detectar se há autocorrelação entre os lances, a hipótese nula  $H_0: H = -1/(N - 1)$  e a hipótese alternativa  $H_a: I \neq -1/(N - 1)$  são testadas. Se a hipótese nula for rejeitada, o teste de I-Moran indica a existência de autocorrelação entre os lances. Nesse caso, há evidências de que as empresas estão adotando o comportamento complementar das ofertas de maneira sistemática, característica dos acordos de manipulação de ofertas. O valor da estatística de I-Moran varia de  $-1$  a  $+1$ . Valores negativos indicam autocorrelação negativa, e valores positivos indicam autocorrelação positiva.

O problema dessa abordagem é que as ofertas podem ser correlacionadas automaticamente em leilões fechados devido a fatores naturais do mercado que não estão necessariamente relacionados ao comportamento colusivo. Por exemplo, as propostas tendem a ser correlacionadas quando as diferentes empresas que participam do leilão de compra têm estruturas de custos semelhantes, operam no mesmo mercado geográfico, têm escalas de produção semelhantes ou ainda quando o processo de licitação está relacionado ao fornecimento de bens e serviços em uma área específica. Nessas situações, o teste de I-Moran pode gerar uma série de falsos positivos. Uma maneira de minimizar esse problema é estimar uma regressão de lances para gerar  $b_{ic}$  livre da influência de variáveis de mercado. Nesse sentido, aplicamos a estatística de I-Moran aos resíduos da regressão de lances a seguir:

$$b_{ic} = \gamma X_{ic} + \phi_s + \lambda_p + \mu_i + s_{ic} \quad (2)$$

Aqui,  $b_{ic}$  é a variável dependente e  $X_{ic}$  é um conjunto de controles que capturam as variáveis observáveis (específicas da empresa e específicas do contrato) que têm o potencial de influenciar a magnitude dos lances realizados. Além das variáveis observáveis, a regressão de lance pode ser estimada incluindo os efeitos fixos não observados que estão associados ao tipo e especificação do item do DCI em questão ( $\phi_s$ ), efeitos específicos da aquisição ( $\lambda_p$ ) e efeitos específicos da empresa ( $\mu_i$ ). Portanto, ao aplicar a estatística de I-Moran aos resíduos da equação (2), uma potencial correlação sistemática entre os lances pode ser atribuída a outras variáveis não observáveis, que incluem o comportamento colusivo.

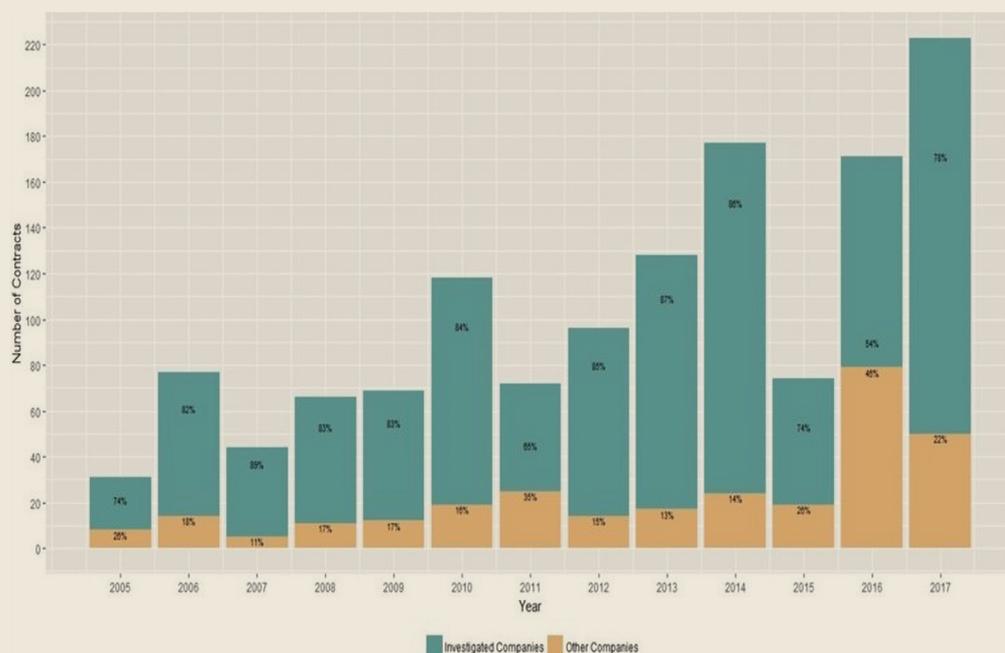
#### 4 ■ DADOS E ESTATÍSTICA DESCRITIVA

O banco de dados utilizado no presente estudo é público e foi obtido no Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais (Comprasnet SIASG) do Governo Federal. Nessa plataforma, a Administração Pública opera e armazena as infor-

mações sobre suas compras e contratos. Isso inclui o registro e divulgação de contratos públicos, os preços e as identidades dos fornecedores e gerenciamento de contratos. De acordo com o objetivo deste trabalho, filtramos o banco de dados para obter as informações dos leilões de compras do mercado de dispositivos cardíacos implantáveis (DCI), envolvendo a participação de pelo menos uma das empresas investigadas por conluio de manipulação de ofertas.

Dessa forma, obtivemos um conjunto de dados que continha informações sobre 238 contratos públicos tendo por base o estudo de 1.351 contratos diferentes e 4.679 ofertas enviadas por 147 empresas no período de janeiro de 2005 a dezembro de 2017. As seguintes informações estão disponíveis no banco de dados: a data dos contratos públicos, as identidades dos licitantes, a modalidade de leilão (modo eletrônico ou ao vivo), o município e o órgão público responsáveis pela compra, o código do produto, a especificação do produto, os valores dos lances colocados na primeira etapa do leilão, o valor estimado fornecido pela Administração Pública, o número de itens demandados, a identificação do vencedor e o valor final do item adquirido. A Figura 1 mostra a evolução do número total de contratos de DCI por ano e a respectiva proporção de contratos que foram vencidos pelas quatro empresas investigadas por conluio de manipulação de oferta.

**FIGURA 1 ■ NÚMERO DE CONTRATOS DE DCI (2005-2017)**



FONTE: Gráfico elaborado pelo autor com base no SIASG.

Observa-se que existe uma grande variabilidade no número de contratos assinados a cada ano e uma queda abrupta em 2015 (58% em relação ao ano anterior), coincidindo exatamente com o ano em que o acordo de leniência foi concluído com o CADE. Além disso, note-se que as empresas que foram investigadas por fraudar licitações têm participação substancial no mercado de DCI, variando de 54% a 89% do total de contratos ao ano.

Com relação às variáveis que foram usadas na estimativa de regressão de lances, a variável dependente será a razão entre o valor do lance colocado na primeira etapa de um leilão eletrônico e o valor do lance correspondente estimado pela Administração Pública. Esse ajuste com uso do valor estimado do lance é importante para eliminar os efeitos gerados por lances comuns, o que geraria correlação espúria entre as ofertas feitas por diferentes concorrentes. Além disso, isso também é útil para padronizar a unidade de medida da variável dependente, uma vez que os valores monetários dos itens de DCI tendem a variar de acordo com seus diferentes tipos e especificações. No vetor das variáveis de controle, incluiremos o seguinte:

- I. a taxa de capacidade da empresa  $i$ , que é definida como a razão entre o número de contratos que a empresa ganha até a data do contrato  $c$  e o número total de contratos que podem ser obtidos até o final do ano em questão;
- II. o número de funcionários da empresa  $i$ ;
- III. o número de concorrentes que participam do leilão de compras por contrato;
- IV. o número de itens de DCI a serem contratados pela Administração Pública por meio de contrato.<sup>2</sup>

A Tabela 1, a seguir, mostra a média e o desvio padrão das variáveis para todo o conjunto de dados, para o subconjunto restrito ao período em que o cartel de licitação deveria operar (janeiro de 2005 a outubro de 2015) e para o subconjunto restrito ao período após a conclusão do acordo de leniência (novembro de 2015 a dezembro de 2017).

Observa-se que não há grandes discrepâncias nas estatísticas descritivas das variáveis selecionadas entre o suposto período fraudulento (2005 a 2015) e o período após o acordo de leniência (2015 a 2017). A princípio, isso sugere que não houve alteração estrutural no mercado de dispositivos cardíacos implantáveis, por isso a importância de uma análise mais criteriosa, aplicando-se o filtro econômico por meio da estatística de I-Moran.

---

2 O número de funcionários de cada empresa foi obtido por meio do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o número de concorrentes, a taxa de capacidade e o número de itens por contrato foram calculados diretamente por meio dos lances.

**TABELA 1 ■ ESTATÍSTICA DESCRITIVA: MÉDIAS E DESVIO PADRÃO**

	TOTAL DA AMOSTRA (2005-2017)	PERÍODO DO CARTEL (2005-2015)	PERÍODO PÓS-CARTEL (2015-2017)
Lance Relativo*	1,106 (0,44)	1,082 (0,42)	1,163 (0,471)
Valor dos Lances (R\$)	11.495,93 (16.754,09)	11.419,42 (16.766,42)	11.675,06 (16.729,86)
Valor Estimado dos Lances (R\$)	10.922,53 (15.659,35)	11.064,98 (15.757)	10.589,03 (15.428,80)
Capacidade Relativa	0,492 (0,43)	0,482 (0,38)	0,517 (0,52)
Número de Empregados	339,2 (331,4)	314 (334,6)	345,5 (345,9)
Número de Competidores	3.754 (1,095)	3.835 (1,17)	3.564 (0,86)
Número de Itens	91,80 (174,26)	93,20 (177,286)	88,51 (166,97)
Número de aquisições	238	202	36
Número de contratos	1.351	928	423
Número de observações (ofertas)	4.679	3.293	1.386

NOTA: Desvio padrão entre parênteses.

\* Lance Relativo é igual ao Valor dos Lances dividido pelo Valor Estimado dos Lances.

## 5 ■ RESULTADOS

A Tabela 2, a seguir, mostra os resultados da estimativa da equação (2) usando os Mínimos Quadrados Ordinários (OLS) com três especificações diferentes. A primeira (coluna 1) considera apenas a inclusão das variáveis de controle observadas. A segunda (coluna 2) acrescenta o efeito fixo firma e o efeito fixo do tipo DCI. Por fim, a terceira especificação (coluna 3) apresenta os efeitos fixos da aquisição. A variável dependente é o log do valor do lance ajustado.

**TABELA 2 ■ REGRESSÃO DE LICITAÇÕES PÚBLICAS PARA DCI (2005-2017)**

	(1)	(2)	(3)
Intercepto	0,4191*** (0,049)	0,0729 (0,284)	0,7179** (0,304)
Capacidade Relativa	-0,0526*** (0,020)	-0,0478*** (0,019)	-0,0386 (0,029)
Log (Empregados)	-0,0730*** (0,0063)	-0,0298 (0,0286)	-0,0853*** (0,0328)
Número de Competidores	0,0238*** (0,008)	-0,0013 (0,008)	0,0196 (0,016)
Número de Itens	-0,0002*** (0,000)	-0,0002*** (0,000)	-0,0002*** (0,000)
DCI especificação (efeito fixo)	Não	Sim	Sim
Empresas (efeito fixo)	Não	Sim	Sim
Compras (efeito fixo)	Não	Sim	Sim
Teste F	52,37***	12,4***	9,769***
R <sup>2</sup> ajustado	0,042	0,369	0,461
Estatística de I-Moran	0,266***	0,380***	0,384***
Número de observações (ofertas)	4.679	4.679	4.679

**NOTA:** \*\*\*p <0,01, \*\*p <0,05, \*p <0,1. Erro padrão entre parênteses. A estatística de I-Moran é calculada usando a matriz de lances padronizada por linha descrita na seção 3 (metodologia). A variável dependente é o log do valor do lance ajustado.

A estatística de I-Moran, calculada para os resíduos das regressões de lances, é mostrada na parte inferior da Tabela 2. Como visto, independentemente da especificação, a estatística de I-Moran é positiva e estatisticamente significativa. Essa evidência indica que os lances feitos pelas empresas investigadas para fraudar licitações no mercado de DCI têm uma autocorrelação positiva, violando, assim, a hipótese de independência condicional. Em termos práticos, essa correlação positiva entre as ofertas de diferentes concorrentes na primeira etapa do leilão eletrônico (que é um leilão selado) pode sugerir a existência de um esquema coordenado

caracterizado por licitações complementares. Portanto, o filtro econômico captura exatamente o que foi identificado pelas evidências documentais coletadas pela autoridade brasileira de concorrência.

Em relação às covariáveis, observamos uma associação negativa entre a taxa de capacidade e a oferta realizada, indicando que as empresas que estão mais próximas do seu limite de oferta acabam fazendo lances mais agressivos. No entanto, esse relacionamento contraintuitivo não se aplica às especificações mais completas (coluna 3). O logaritmo do número de funcionários (que é uma *proxy* do tamanho da empresa) e o número de itens exigidos em cada contrato também afetam negativamente os valores dos lances feitos. Isso indica que os concorrentes tendem a fazer lances mais agressivos quando o tamanho da empresa é maior e há uma maior possibilidade de economias de escala, o que é um resultado esperado. O número de concorrentes de um contrato específico não afeta o comportamento das empresas nos leilões de compras de DCI.

A seguir, a Tabela 3 mostra as estimativas da regressão de lances e a estatística de I-Moran para dois períodos de dados: o período de janeiro de 2005 a outubro de 2015 (o período em que há evidências documentadas da operação de um esquema de manipulação de ofertas) e o período entre novembro de 2015 e dezembro de 2017, quando é provável que o cartel de fraudadores não tenha operado devido à conclusão de um acordo de leniência com o CADE.

**TABELA 3 ■ REGRESSÃO DE LICITAÇÕES PÚBLICAS PARA DCI USANDO DIFERENTES SUBAMOSTRAS**

	PERÍODO DO CARTEL (2005-2015)	PERÍODO PÓS-CARTEL (2015-2017)
	(1)	(2)
Intercepto	1,9081*** (0,0479)	-1,8252*** (0,396)
Capacidade Relativa	-0,0555 (0,038)	-0,0673* (0,040)
Log (Empregados)	-0,3519*** (0,050)	-0,5908*** (0,090)
Número de Competidores	-0,0004 (0,021)	0,0837*** (0,021)

	PERÍODO DO CARTEL (2005-2015)	PERÍODO PÓS-CARTEL (2015-2017)
	(1)	(2)
Número de Itens	-0,0004*** (0,000)	-0,0001 (0,000)
DCI especificação (efeito fixo)	Sim	Sim
Empresas (efeito fixo)	Sim	Sim
Compras (efeito fixo)	Sim	Sim
Teste F	8,567***	11,58***
R <sup>2</sup> ajustado	0,4714	0,4782
Estatística de I-Moran	0,4441***	-0,02263
Número de observações (ofertas)	3.293	1.386

NOTA: \*\*\*p <0,01, \*\*p <0,05, \*p <0,1. Erro padrão entre parênteses. A estatística de I-Moran é calculada usando a matriz de lances padronizada por linha descrita na seção 3 (Metodologia). A variável dependente é o log do valor do lance ajustado.

Os resultados mostrados na Tabela 3 indicam que a estatística de I-Moran é positiva e estatisticamente significativa para o período da suposta operação de licitação do DCI (coluna 1, sugerindo licitações complementares na primeira etapa do leilão de compras) e não é estatisticamente significativa e próxima de zero para o período em que o cartel de licitação não deveria operar (coluna 2). Assim, o filtro econômico aplicado captura com precisão o comportamento coordenado quando o suposto cartel provavelmente existe e não captura o comportamento coordenado quando o suposto cartel provavelmente deixou de existir. As evidências da Tabela 3 são semelhantes aos resultados do estudo de Lundberg (2017) – que analisou um cartel sueco de licitação de asfalto e aplicou a estatística de I-Moran por dois intervalos de tempo diferentes –, no qual apontou para a existência do cartel apenas no período em que o esquema foi efetivamente observado. Portanto, forma-se a convicção de que o filtro baseado na estatística de I-Moran para detectar cartéis de manipulação de ofertas funciona bem, mesmo em diferentes contextos institucionais.

## 6 ■ APLICAÇÃO NO MPF

Diante dos resultados obtidos, forma-se a convicção de que a identificação de cartéis em licitações por meio da estatística I-Moran constitui uma importante estratégia proativa de atuação para o MPF na defesa da ordem econômica.

Havendo indícios de conluio, é possível avaliar se há correlação sistemática entre as propostas feitas pelos concorrentes de licitações para mesmos itens de compra. Desse modo, na presença de evidências estatísticas sugestivas de um comportamento coordenado e fraudulento, torna-se mais factível a instauração de uma Ação Civil por parte dos membros de modo a investigar o caso.

Assim, visando operacionalizar essa atuação proativa, sugere-se, a partir da identificação de um processo de licitação que possa estar viciado, um roteiro de atuação ao MPF começando por requisitar as seguintes informações que deverão ser preenchidas pelo órgão responsável em modelo de planilha eletrônica pré-formatada no âmbito do MPF:<sup>3</sup>

1. Todos os contratos públicos disponíveis nos últimos 10 anos para compras de mesmos itens objetos de licitações por parte do órgão.
2. Todas as empresas concorrentes que participaram de cada leilão de compras por contrato.
3. Conjunto de todos os lances por leilão, com identificação por empresa, código do produto, especificação do produto, valores dos lances colocados na primeira etapa do leilão, valor estimado fornecido pela Administração Pública, número de itens demandados, identificação do vencedor e valor final do item adquirido.

Em seguida, sugere-se requisitar à Assessoria de Pesquisa e Análise (ASSPA) local uma pesquisa a respeito das empresas identificadas como “potencialmente cartelizadas”, tomando-se por base as que possuem maior número de contratos ganhos, verificando:

1. Número de funcionários por empresa com base na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).
2. Possíveis ligações societárias entre as empresas.
3. Outras informações que possam estabelecer vínculos entre as empresas.

De posse dessas informações, sugere-se o encaminhamento da planilha eletrônica e dos relatórios elaborados pela ASSPA à Assessoria Nacional de Perícia em Contabilidade e Economia da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise (SSPEA/PGR) mediante o cadastramento formal de uma Guia no Sistema Pericial do MPF para elaboração de perícia com o fito de identificar a existência de cartéis em licitações por meio da estatística I-Moran.

---

3 Requisite-se essa planilha à Assessoria Nacional de Perícia em Contabilidade e Economia da SPPEA-PGR: PGR-ANPCE@mpf.mp.br.

## 7 ■ CONCLUSÃO

O presente artigo propõe um filtro econômico que identifica a correlação sistemática entre as propostas em leilões de licitações visando investigar o comportamento de supostos cartéis no mercado brasileiro. Aplicando a estatística de I-Moran aos resíduos das regressões de lances e usando o banco de dados SIASG, mostramos que os lances feitos pelas empresas acusadas de um suposto cartel de dispositivos cardíacos implantáveis têm autocorrelação sistemática na fase selada dos leilões eletrônicos, o que sugere um comportamento complementar de lances – uma característica comum dos cartéis de manipulação de ofertas. Além disso, no período em que o suposto cartel provavelmente existiu (2005-2015), a estatística I-Moran capturou o comportamento coordenado e, no período seguinte ao acordo de leniência (2015-2017), o filtro proposto não capturou o comportamento coordenado.

Cabe ressaltar que a principal vantagem do filtro econômico baseado na estatística de I-Moran são os baixos requisitos de dados e a simplicidade computacional e estatística. Além disso, o filtro é versátil e pode ser aplicado em qualquer tipo de mercado com contratos públicos que ocorram por meio de leilões selados. No entanto, a estatística de I-Moran exige conhecimento prévio da identidade das empresas que podem formar o cartel de manipulação de ofertas. Sem informações de evidências documentais, denúncias ou acordos de leniência, torna-se mais difícil construir a matriz de licitações e aplicar a técnica.

Dessa forma, a técnica abordada tende a colaborar de maneira significativa nas investigações do MPF no que diz respeito aos cartéis em licitações, visto que não há uma técnica padronizada e concreta para identificar esse tipo de ação fraudulenta atualmente no serviço público federal. Ademais, essa pode ser uma alternativa para que os peritos do MPF consigam de forma padronizada obter resultados mais robustos e concretos quanto à identificação de licitações fraudulentas em conjunto com as evidências documentais adicionais que podem se fazer necessárias.

## REFERÊNCIAS

- ABRANTES-METZ, R. M; BAJARI, P. Screens for conspiracies and their multiple applications. *Compet. Policy Int.*, [S. l.], n. 8, p. 177-193, 2012.
- ABRANTES-METZ, R. M. *et al.* A variance screen for collusion. *International Journal of Industrial Organization*, Amsterdã, v. 24, p. 467-486, 2006. DOI: 10.1016/j.ijindorg.2005.10.003.
- ABREU, A. Por dentro do cartel dos implantes. *Piauí Folha [online]*, São Paulo, nov. 2018. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/por-dentro-do-cartel-dos-implantes/>. Acesso em: out. 2022.

ARYAL, G.; GABRIELLI, M. F. Testing for collusion in asymmetric first-price auctions. *International Journal of Industrial Organization*, Amsterdã, v. 31, p. 26-35, 2013. DOI: 10.1016/j.ijindorg.2012.10.002.

BAJARI, P.; YE, L. Deciding between competition and collusion. *The Review of Economics and Statistics*, Cambridge, Massachusetts, v. 85, n. 4, p. 971-989, 2003.

BERGMAN, M. A. *et al.* Interactions across firms and bid rigging. *Review of Industrial Organization*, Amsterdã, v. 56, p. 107-130, 2020. DOI: 10.1007/s11151-018-09676-0.

BOYER, M.; KOTCHONI, R. How much do cartel overcharge? *Review of Industrial Organization*, Amsterdã, v. 47, p. 119-153, 2015. DOI: 10.1007/s11151-015-9472-1.

BRASIL. CADE's General Superintendence initiates administrative proceeding to investigate a cartel in the market of orthoses, prostheses and special medical supplies. Brasília: CADE, 2017.

CONNOR, J. Price-fixing overcharges. *American Antitrust Institute*, Washington, DC, 2014. Disponível em: <https://www.antitrustinstitute.org/work-product/john-connor-publishes-price-fixing-overcharges/>. Acesso em: jun. 2022.

CUIABANO, S. M. *et al.* Filtrando cartéis: a contribuição da literatura econômica na identificação de comportamentos colusivos. *Revista de Defesa da Concorrência*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 43-63, 2014.

ERUTKU, C. Testing post-cartel pricing during litigation. *Economics Letters*, Amsterdã, v. 116, n. 3, p. 339-342, 2012. DOI: 10.1016/j.econlet.2012.03.033.

GÜNSTER, A.; CARREE, M.; DIJK, M. A. van. Do Cartels Undermine Economic efficiency? *The American Economic Association*, Nashville, 2011. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/conference/2012/retrieve.php?pdfid=510>. Acesso em: jun. 2022.

HARRINGTON, J. E. Detecting cartels. In: BUCCIROSSI, Paolo (ed.). *Handbook of antitrusteconomics*. London: MIT Press, 2008. p. 213-258.

IMHOF, D. *Simple statistical screens to detect bid rigging*. Faculty of economics and social sciences. Fribourg: University of Fribourg, 2017.

IMHOF, D.; KARAGÖK, Y; RUTZ, S. Screening for bid rigging – Does it work? *Journal of Competition Law & Economics*, Oxford, vol. 14, p. 235-261, 2018. DOI: 10.1093/JOCLEC/NHY006.

ISHII, R. Favor exchange in collusion: empirical study of repeated procurement auctions in Japan. *International Journal of Industrial Organization*, Amsterdã, vol. 27, n. 2, p. 137-144, 2009. DOI: 10.1016/j.ijindorg.2008.05.006.

JAKOBSSON, M. *Bid rigging in swedish procurement auctions*. Uppsala: Department of Economics – Uppsala University, 2007.

LUNDBERG, J. On cartel detection and Moran's I. *Letters in spatial and resource sciences*, Berlim, vol. 10, p. 129-139, 2017. DOI: 10.1007/s12076-016-0176-4.

MATTOS, C. Modalidades de licitação e cartéis no Brasil. *Câmara dos Deputados*, Brasília, 2014. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/36803>. Acesso em: jun. 2022.

NUNES, D. Cartéis em licitações: fronteiras entre a infração à ordem econômica e o ato de improbidade administrativa. *Revista de Defesa da Concorrência*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 185-210, 2016.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Hard core cartels: recent progress and challenges ahead*. Paris: OCDE, 2003.

MORAN, P. A. The interpretation of statistical maps. *Journal of the Royal Statistical Society: Series B*, Oxford, vol. 10, n. 2, p. 243-251, 1948.

RAGAZZO, C.; SILVA, R. M. *Aspectos econômicos e jurídicos sobre cartéis na revenda de combustíveis: uma agenda para investigações*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2006. (Secretaria de Acompanhamento Econômico. Documento de Trabalho n. 40). Disponível em: <https://docplayer.com.br/68752184-Aspectos-economicos-e-juridicos-sobre-carteis-na-revenda-de-combustiveis-uma-agenda-para-investigacoes.html>. Acesso em: jun. 2022.

VASCONCELOS, S.; VASCONCELOS, C. Investigações e obtenção de provas de cartel: porque e como observa o paralelismo de conduta. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, vol. 26, n. 2, p. 855-876, nov. 2005.



**ENTRAVES PARA A DISPOSIÇÃO FINAL AMBIENTALMENTE  
ADEQUADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NO BRASIL:  
UMA ANÁLISE DOS DESAFIOS PARA O CUMPRIMENTO DA  
LEI N. 12.305/2010**

### **TARCÍSIO HUMBERTO PARREIRAS HENRIQUES FILHO**

Orientador da pesquisa. Procurador da República. Professor da Escola Superior Dom Helder Câmara e do Ibmec-MG. Mestre em Direito Ambiental pela Escola Superior Dom Helder Câmara.

### **CRISTIANO COTA PINHEIRO**

Pesquisador. Analista do Ministério Público da União. Mestre em Direito Ambiental. Especialista em Direito Processual Penal.

### **JOSÉ CLÁUDIO JUNQUEIRA RIBEIRO**

Assistente de pesquisa. Professor da disciplina Impactos Ambientais, do Mestrado em Direito Ambiental da Escola Superior Dom Helder Câmara. Doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em *Genie Sanitaire et Urbanisme* pela Ecole Nationale de La Santé Publique, Rennes – França. Especialista em Engenharia Sanitária pela Escola de Engenharia da UFMG.



## 1 ■ INTRODUÇÃO

A Lei n. 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), estipulou, em seu art. 54, o prazo de quatro anos após a sua publicação para a implantação da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. No cenário ótimo imaginado pelo legislador, os lixões e aterros controlados seriam fechados, dando lugar a aterros sanitários devidamente licenciados, com respeito integral à higidez do meio ambiente, à saúde pública e à dignidade dos trabalhadores envolvidos no ciclo do lixo.

Ocorre que o prazo legal para a transição desejada já foi esgotado e, de acordo com as estatísticas oficiais, significativo percentual de municípios ainda não cumpriu referida obrigação, cenário que conduz à seguinte indagação: quais são os entraves que justificam a mora dos administradores municipais no cumprimento do mandamento legal mencionado?

A relevância da pesquisa para o corpo social evidencia-se pelo fato de que a gestão e o gerenciamento escoreito dos resíduos sólidos urbanos (RSU) traduzem-se na melhoria das condições de vida para toda a comunidade implicada, destinatária que é das políticas públicas correlatas. Nessa linha, se o planejamento tem-se revelado falho ou de difícil concreção, avulta imperiosa a investigação acerca das razões para tanto, sem prescindir de apontamentos propositivos, quando possível.

O presente estudo, realizado com o apoio institucional e financeiro da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), pretende apresentar os mais diversos tipos de resíduos gerados na vida em sociedade para, em seguida, investigar as formas de disposição final utilizadas no Brasil atualmente e o peso de cada uma delas no montante total, caminho que permitirá visualizar o panorama corrente e dimensionar o tamanho do percurso que ainda falta palmilhar para se alcançar a exclusividade dos aterros sanitários nessa matéria. Com a premissa posta, objetiva enfrentar pontualmente os entraves levantados e aventar possíveis soluções para vencê-los.

O seu lastro teórico ultrapassa os estritos lindes do Direito Ambiental, com recurso a literatura especializada não só daquele como também da engenharia, além de fontes oficiais e não governamentais, na etapa de busca pela construção do retrato mais preciso da situação atual da disposição de resíduos sólidos no Brasil.

Embora se tenha privilegiado o método dedutivo de abordagem nos tópicos iniciais, no levantamento e enfrentamento dos entraves para a disposição final ambientalmente adequada optou-se pelo método indutivo, a partir de elementos colhidos de pesquisa bibliográfica e documental e, ainda, da experiência prática dos autores.

Nesse contexto, a ideia é antes fomentar o debate do que esgotar o assunto, o que implica reconhecer o caráter não exauriente do rol de obstáculos identificados para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos ao cabo do artigo.

## **2 ■ DISTINÇÕES CONCEITUAIS PRELIMINARES**

Antes de adentrar na análise pontual que este artigo se propõe a realizar, faz-se necessário tecer algumas linhas com o objetivo de proporcionar ao leitor um conjunto de noções conceituais preliminares, indispensáveis para se delimitar com clareza o que o presente estudo contém de termos ou expressões legais que serão utilizados com fluência em um segundo momento. Todo o debate que se pretende construir tem por esteio os conceitos elementares a seguir aprofundados.

### **2.1 ■ RESÍDUOS SÓLIDOS E SUAS TIPOLOGIAS**

O conceito legal de resíduos sólidos abrange mais do que a expressão sugere. O inciso XVI do art. 3º da Lei n. 12.305/2010 assim os define:

material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.

Dessa forma, são também considerados resíduos sólidos materiais em estado semissólido, gasoso (desde que acondicionados em recipiente que os retenha) e líquido, se não constituírem esgoto sanitário ou efluente passível de envio para a rede pública de esgotos ou corpos d'água após tratamento. Exemplos dessa última categoria são os ácidos, tintas e álcoois.

Feita a ressalva, podem-se agrupar os resíduos sólidos em diferentes grupos, utilizando-se como critérios diferenciadores a origem e a periculosidade.

#### **2.1.1 ■ QUANTO À ORIGEM**

O art. 13, inciso I, da Lei n. 12.305/2010 detalha em suas alíneas os tipos de resíduos sólidos de acordo com o local onde são gerados. Os dois primeiros, somados, representam os resíduos sólidos urbanos (RSU), vulgarmente conhecidos como lixo. São eles: os resíduos domiciliares, assim entendidos como os originários de atividades domésticas em residências urbanas, e os resíduos de limpeza urbana, provenientes da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana.

Por sua vez, os resíduos dos serviços públicos de saneamento básico são os que promanam dessas atividades, com exceção dos resíduos sólidos urbanos, ao passo que os resíduos industriais são os gerados nos processos produtivos e instalações industriais. A responsabilidade por seu gerenciamento é cometida às empresas geradoras.

Os resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, por sua vez, são os gerados nessas atividades, excetuados os de limpeza urbana, os de serviços públicos de saneamento básico, de serviços de saúde, da construção civil e de transportes.

São resíduos de serviços de saúde (RSS), outrora chamados de resíduos hospitalares, os gerados nos serviços de saúde humana ou animal, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS).

Nesse contexto, os RSS são divididos em classes, a saber, A, B, C, D e E. Os de classe D podem ser equiparados aos resíduos sólidos urbanos, pois são resultantes de embalagens, sobras de preparo de alimentos e restos de refeitórios, assim como os provenientes de áreas administrativas, varrição, podas, jardins etc. Com efeito, essa é a previsão constante do art. 24, *caput*, da Resolução Conama n. 358/2005:

Os resíduos pertencentes ao Grupo D, constantes do Anexo I desta Resolução, quando não forem passíveis de processo de reutilização, recuperação ou reciclagem, devem ser encaminhados para aterro sanitário de resíduos sólidos urbanos, devidamente licenciado pelo órgão ambiental competente. (CONAMA, 2005).

Alguns tipos de RSS, notadamente os que apresentam riscos biológicos, tipos A1 (culturas e estoques de microrganismos, sobras de laboratórios etc.) e A2 (carcaças, peças anatômicas, vísceras e outros resíduos de animais com suspeição de contaminação), ou B, com risco químico (produtos hormonais, citostáticos, efluentes de processadores de imagem como reveladores e fixadores e desinfetantes), reclamam tratamento antes de serem encaminhados para descarte, mediante o uso de autoclaves, incineração e outras técnicas específicas, evitando assim a contaminação do destino final.

No que diz respeito aos RSS tipo C (contendo radionuclídeos), o gerenciamento deve obedecer às exigências definidas pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN). Quanto aos perfurocortantes, RSS tipo E, a coleta deve observar a exigência de coletores estanques, rígidos e hígidos, resistentes à ruptura, à punctura, ao corte ou à escarificação, devendo ser submetidos ao tratamento se houver suspeita de algum tipo de contaminação.

Os resíduos da construção civil (RCC), também conhecidos como entulho, por sua vez, são os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos

para obras civis. Esses resíduos estão classificados em A (agregados reutilizáveis ou recicláveis provenientes de restos de concreto, argamassa, cerâmica etc.), B (recicláveis como plásticos, papel, papelão, metais, vidros e madeira), C (sem tecnologia para reciclagem) e D (restos de tintas, solventes, amianto), considerados perigosos, que devem ter gerenciamento específico, devendo ser dispostos em aterros especiais para resíduos perigosos denominados aterros Classe 1.

Os resíduos agrossilvopastoris (RASP), por seu turno, são os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades. São exemplos os dejetos animais e as embalagens de fertilizantes, agrotóxicos e medicamentos veterinários. Os agrotóxicos e suas embalagens estão elencados entre os resíduos pós-consumo obrigados à logística reversa prevista na Lei n. 12.305/2010.

Consideram-se resíduos de serviços de transportes os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira.

J. B. Torres de Albuquerque pontua que eles “basicamente originam-se de material de higiene pessoal e restos de alimentos, que podem hospedar doenças provenientes de outras cidades, estados e países” (2011, p. 31).

Fechando o rol, os resíduos de mineração são os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios, com destaque para as barragens de rejeitos, com elevados riscos, sendo eles causa de acidentes ambientais da mais alta gravidade ocorridos no País, como o rompimento da barragem de Fundão em Mariana, em 5 de novembro de 2015, e o rompimento da barragem da mina do Feijão, em Brumadinho, em 25 de janeiro de 2019, ambos em Minas Gerais.

### 2.1.2 ■ QUANTO À PERICULOSIDADE

O art. 13, inciso II, da Lei n. 12.305/2010 define duas modalidades de resíduos quanto à periculosidade: os perigosos e os não perigosos. Esta classificação está suportada ainda pelo disposto na Norma Brasileira NBR n. 10004/2004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que classifica os resíduos sólidos.

São resíduos sólidos perigosos aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica.

O conceito de resíduos não perigosos, por sua vez, se obtém por exclusão: caso não tenham quaisquer das características acima mencionadas, ou mesmo que contenham substâncias em concentrações que não estejam previstas em lei, regula-

mento ou norma técnica como dotadas de risco significativo à saúde pública ou à qualidade ambiental, não são reputados perigosos para efeitos legais.

Os resíduos não perigosos podem ser classificados em inertes (plásticos, vidros, metais) e não inertes (matéria orgânica putrescível, como restos de alimentos). Os RSU são classificados como não inertes, pois contêm em sua massa muita matéria orgânica.

A classificação é útil para orientar o necessário gerenciamento diferenciado dos resíduos perigosos.

Antes da Lei da PNRS, havia liberdade para estados e municípios definirem em suas legislações as tipologias de resíduos, o que acabava estimulando o surgimento de modelos mais preocupados com a atração de empreendimentos do que com a higidez do meio ambiente. Um estado ou município que impusesse maior rigor e restrições à atividade de um certo ramo da indústria por conta dos resíduos gerados, por exemplo, poderia ser preterido em favor de outro mais permissivo que propiciasse uma operação menos onerosa.

Dessa forma, a uniformização conceitual promovida pela PNRS apresenta uma série de vantagens, que vai desde a fixação de parâmetros que permitem enfrentar o problema dos resíduos sólidos com a mesma cientificidade de norte a sul do País ao impedimento de disputas na atração de investimentos pelos entes federados decorrentes de flexibilizações semânticas deletérias ao meio ambiente.

## 2.2 ■ RESÍDUOS X REJEITOS

A PNRS trouxe como uma das novidades a diferenciação entre resíduos e rejeitos. Visto o conceito legal de resíduos sólidos no item 2.1, cumpre agora ver como são definidos os rejeitos no inciso XV do art. 3º da Lei n. 12.305/2010:

XV – rejeitos: resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada.

Daí se conclui que, se o resíduo sólido não puder ser reutilizado ou reciclado por falta de tecnologia ou inviabilidade econômica, será então considerado rejeito.

Muitas vezes, os materiais recicláveis – resíduos, portanto – se tornam rejeitos por inviabilidade econômica. Um caso emblemático no Brasil é o do vidro, que, apesar de reciclável, enfrenta longas distâncias entre a geração e as poucas indústrias de reciclagem existentes, tornando os custos proibitivos.

Outro grave problema que leva muitos materiais recicláveis presentes nos RSU, como plásticos, papel, papelão e metais, a serem considerados rejeitos, é a falta de

hábito de segregação na fonte pelos cidadãos e de implantação de coleta seletiva pelo Poder Público municipal, perfazendo-se a coleta e a disposição de todo o lixo misturado, num círculo vicioso em que um não faz porque o outro não faz.

Assim, estima-se que cerca de 30% dos RSU no País, compostos por materiais recicláveis, são dispostos como se rejeitos fossem, contrariando o previsto na PNRS, que prevê a disposição final ambientalmente adequada apenas para os rejeitos.

Observe-se que a disposição final ambientalmente adequada é feita em aterros, conforme definido pelo art. 3º, inciso VIII, da Lei n. 12.305/2010:

VIII - disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.

No que diz respeito aos RSU, a disposição final ambientalmente adequada é feita em aterros sanitários, cujas características peculiares serão estudadas no item 3.3.

Antes de avançar, cumpre então distinguir destinação final ambientalmente adequada de disposição final ambientalmente adequada.

### **2.3 ■ DESTINAÇÃO FINAL AMBIENTALMENTE ADEQUADA X DISPOSIÇÃO FINAL AMBIENTALMENTE ADEQUADA**

Destinação final ambientalmente adequada, nos termos do art. 3º, inciso VII, da Lei n. 12.305/2010, é:

VII - a destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.

A destinação final ambientalmente adequada constitui, a um só tempo, objetivo da PNRS (art. 7º, inciso II, da Lei n. 12.305/2010) e prioridade na gestão e no gerenciamento dos resíduos (art. 9º da Lei n. 12.305/2010).

Existe uma hierarquia para o destino final: primeiramente se recorre a formas de reutilizar, que consideram os usos para os resíduos sem necessidade de sua transformação, como, por exemplo, a adoção de garrafas retornáveis de bebidas ou a utilização de embalagens de conservas como copos. Em segundo lugar, adota-se a reciclagem, com processos industriais que fundem papel, papelão, plásticos, metais e vidros para se inserirem no ciclo de produção novamente. Para a matéria orgânica, prioriza-se a compostagem, que é um processo bioquímico para a sua estabilização, transformando-a em fertilizante.

Observe-se que, entre as diversas alternativas de destinação final, encontram-se como últimas prioridades a recuperação, o aproveitamento energético e a disposição final. Dessa forma, tratamento térmico por incineração e outros métodos ou envio para aterros sanitários deveriam ser opções apenas para os rejeitos, ou seja, resíduos para os quais as alternativas anteriores restassem inaplicáveis por inviabilidade tecnológica ou econômica.

Não é demasiado lembrar que a PNRS dá prioridade à não geração do resíduo e, se isso não for viável, idealiza que o volume produzido seja o menor possível, praticando a redução na geração. Somente após esses esforços é que se deve indagar se ele é reutilizável, reciclável ou passível de tratamento, optando-se pela disposição final em aterros sanitários apenas na hipótese de todas as alternativas anteriores falharem, quando então o objeto descartado já será considerado rejeito. Nessa linha, a disposição final é a espécie de destinação final menos desejável, numa ordem de prioridade.

Em suma, o melhor resíduo é aquele que não é gerado; se gerado, impõem-se práticas para a redução, reutilização e reciclagem; não sendo isso possível, parte-se para a derradeira alternativa, a da disposição final ambientalmente adequada.

A realidade, todavia, nem sempre corresponde ao ideal imaginado pelo legislador. Na prática, no Brasil, os RSU ainda são remetidos para diversos tipos de disposição final – lixões, aterros controlados e aterros sanitários –, em desconformidade com os princípios, ordem de prioridade e prazo para disposição final em aterros sanitários previstos na PNRS, expirado em 3 de agosto de 2014.

### **3 ■ FORMAS DE DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS**

No Brasil, identificam-se três formas de disposição final de resíduos sólidos, a seguir enumeradas, da mais precária à mais segura: lixões, aterros controlados e aterros sanitários.

#### **3.1 ■ LIXÕES**

Os lixões são terrenos a céu aberto que recebem de forma inadequada a disposição final de resíduos sólidos, constituindo a modalidade em uso mais prejudicial ao meio ambiente e à saúde humana, e também a mais barata, uma vez que toda a massa coletada é despejada em superfícies que não receberam qualquer tipo de preparo prévio para tanto.

Esses vazadouros a céu aberto, ainda tão presentes no cenário nacional, principalmente nos pequenos municípios, recebem os RSU sem nenhum cuidado, poluindo o solo e as águas subterrâneas com um líquido viscoso e escuro denominado chorume. As chuvas e os ventos espalham os resíduos, carregando-os para o ar, o solo

e as águas superficiais nas áreas circunvizinhas. Além do mais, são gerados gases pela decomposição da matéria orgânica, notadamente o metano (CH<sub>4</sub>), que é um dos principais Gases de Efeito Estufa (GEE) responsáveis pelo aquecimento global.

Os lixões são focos de proliferação de vetores – moscas, baratas e ratos – que disseminam doenças, como a leptospirose, transmitida pela urina dos ratos. Não fosse o bastante, tornam-se focos de atração para aves – urubus e outros pássaros –, assim como para animais domésticos – galinhas, porcos, cães, gatos, equinos e bovinos – que ali buscam alimentos e se contaminam com frequência.

Paulo Affonso Leme Machado assim resume os transtornos ambientais ínsitos aos lixões:

As descargas livres praticadas por particulares ou pelas Prefeituras Municipais apresentam, inegavelmente, perigos certos: poluição das águas subterrâneas e, por conseguinte, dos cursos d'água vizinhos, proliferação de animais parasitas (insetos e roedores), odores nauseabundos de fermentação, tendo efeito adverso sobre os valores da terra, criando transtorno público, com interferência na vida comunitária e no desenvolvimento. (1978, p. 56).

Entretanto, em termos de saúde pública, o mais grave é a presença de pessoas que praticam a catação de materiais recicláveis nesses locais, em condições subumanas, por vezes até mesmo retirando dos restos da imundície a própria alimentação.

Não raro, os lixões tornam-se objeto da síndrome das janelas quebradas, segundo a qual a desordem produz ainda mais desordem e caos. Nesse contexto, atrai-se para aquele local já degradado o lançamento de resíduos de outras tipologias como industriais, comerciais, de serviços e especiais, o que agrava a contaminação do meio ambiente e expõe a saúde dos que ali transitam a riscos ainda maiores.

A contaminação do solo, da água e do ar pelos resíduos sólidos precariza as condições de vida de todo o grupamento coletivo dependente desses recursos naturais, razão pela qual deve ser debatida e combatida com uma seriedade ímpar por todos os atores envolvidos: Poder Público, em todas as esferas, empresas e cidadãos, enfim, toda a sociedade civil organizada.

No entanto, há que se enfrentar com redobrada cautela a situação dos catadores que vivem nesses locais e dali tiram seu sustento. Para Thaís Brito de Oliveira e Alceu de Castro Galvão Júnior,

[o] processo de encerramento dos lixões envolve muitas variáveis que não são só técnicas e financeiras, pois demanda também ação social intensa para a remoção de catadores dos lixões e sua inserção produtiva na cadeia da coleta seletiva ou em outras, além da definição de nova área de disposição final adequada, processo este que passa por audiências públicas, licenciamento ambiental, dentre outros. (2014, p. 208).

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos e os Planos Estaduais de Resíduos Sólidos devem contemplar metas para a eliminação e recuperação dos lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos termos do art. 15, inciso V, e do art. 17, inciso V, ambos da Lei n. 12.305/2010.

A meta posta no art. 54 da Lei n. 12.305/2010, no sentido de que a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deveria ter sido implantada em até quatro anos após a data de sua publicação, ou seja, até 3 de agosto de 2014, não foi alcançada, como se verá no tópico 5.

### 3.2 ■ ÁTERROS CONTROLADOS

Os aterros controlados, embora preferíveis aos lixões, não satisfazem por completo o ideal de disposição final, uma vez que resolvem o problema inerente à saúde pública, mas não o ambiental.

Grosso modo, pode-se entendê-los como terrenos onde se despejam os resíduos sólidos urbanos e se procede ao seu espalhamento para, em seguida, compactá-los e cobri-los com terra ou material inerte.

Vejamus a definição encontrada na NBR n. 8849/1985, da Associação Brasileira de Normas Técnicas:

Técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos no solo, sem causar danos ou riscos à saúde pública e à sua segurança, minimizando os impactos ambientais, método este que utiliza princípios de engenharia para confinar os resíduos sólidos, cobrindo-os com uma camada inerte na conclusão de cada jornada de trabalho. (ABNT, 1985, p. 2).

Note-se que não se exige a impermeabilização de base nesses tipos de aterros, o que possibilita a contaminação do solo e das águas subterrâneas pelo chorume gerado. Também não se faz tratamento do percolado (mistura da água de chuva com chorume) e muito menos a drenagem do biogás gerado, soluções que demandam o emprego de técnicas de engenharia mais elaboradas e, conseqüentemente, onerosas.

Todavia, os aterros controlados, além de contemplarem o espalhamento, compactação e recobrimento dos resíduos, medidas que reduzem significativamente a proliferação de vetores, devem ter sua área cercada para impedir o acesso de animais e a prática de catação, o que representa importante avanço em relação aos lixões no aspecto da saúde pública.

Muitos aterros controlados foram lixões na origem, tendo sofrido transformação por conta das facilidades operacionais e dos baixos custos, malgrado as dificuldades inerentes às intensas ações sociais requeridas para a retirada dos catadores.

Ainda presentes em um significativo número de municípios brasileiros, os aterros controlados foram, num passado recente, admitidos como uma solução intermediária e transitória até que se alcançasse a disposição ambientalmente adequada, que, para os RSU, são os aterros sanitários.

Hodiernamente, a solução aterro controlado é ilegal, imoral e eticamente inadmissível. Com efeito, com o advento da PNRS em 2010, contemplando prazo até 2014 para se passar a fazer integralmente a disposição ambientalmente adequada dos RSU em aterros sanitários, descartou-se terminantemente o seu uso.

### 3.3 ■ ATERROS SANITÁRIOS

Os aterros sanitários, idealizados para receberem, num cenário ótimo, apenas rejeitos, e não resíduos sólidos, reúnem um conjunto de medidas de engenharia que contemplam simultaneamente a variável ambiental e a saúde pública, promovendo a impermeabilização do terreno, com drenagem e tratamento para o chorume, além de dispositivos para captação dos gases, queima ou tratamento para o seu aproveitamento.

Nair Conde de Almeida e Dejanira de Franceschi de Angelis assim descrevem o processo de construção dos aterros sanitários:

Os aterros são construídos da seguinte maneira: primeiramente é aberta uma vala que não pode estar a menos de 2 m de distância do lençol freático, o solo é compactado e recoberto com manta impermeabilizadora, sobre ela são colocadas canaletas e uma camada de brita para esgotamento e posterior tratamento do chorume e sobre esta são alternadas camadas de lixo prensado e terra até preenchimento total da vala. Também são instalados tubos para captação e dispersão de gases. O aterro depois de totalmente preenchido ainda precisa ser monitorado, pois a produção de gases e chorume continua por cerca de 20 anos. Este local pode ser transformado num parque ou reserva ambiental, sem a possibilidade de haver edificações, pois o terreno torna-se bastante instável, devido à degradação do lixo, sofrendo acomodações por longo período de tempo. (2016, p. 2).

O maior mérito dos aterros sanitários, portanto, é a drenagem e tratamento do chorume, impedindo que ele alcance o lençol freático, assim como dos gases metano, carbônico e vapor d'água, mediante queima ou aproveitamento energético, sem prescindir de um sistema de monitoramento ambiental ininterrupto.

A definição encontrada no material *Resíduos Sólidos: Projeto, Operação e Monitoramento de Aterros Sanitários – Guia do Profissional em Treinamento – Nível 2* é semelhante à já descrita:

Método de disposição final de resíduos sólidos urbanos, sobre terreno natural, através de seu confinamento em camadas cobertas com material inerte, geralmente solo,

segundo normas específicas, de modo a evitar danos ao meio ambiente, em particular à saúde e à segurança pública. Em um aterro sanitário devem ser implantadas medidas para coleta e tratamento de efluentes líquidos e gasosos produzidos, bem como planos de monitoramento ambiental e geotécnico. (RECESA, 2008, p. 23).

Atividade potencialmente poluidora e capaz de causar degradação ambiental que é, sujeita-se a prévio licenciamento ambiental. Eventual construção e (ou) operação de aterros sanitários sem licença do órgão ambiental competente constitui crime tipificado no art. 60 da Lei n. 9.605/1998.

A Resolução Conama n. 1/1986 dispõe, em seu art. 2º, inciso X, que dependerá de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA) o licenciamento de aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos.

Bruna Pereira Rosa, Cláudia Helena Alves Mesquita e Dioclides José Maria pontuam que “esse inciso sempre foi objeto de muita polêmica porque para muitos a intenção do legislador seria exclusiva em relação aos resíduos perigosos” (2016, p. 21). A redação examinada teria equivocadamente qualificado os aterros como sanitários, que são específicos para RSU, quando na verdade se objetivava tratar de uma das formas de destino final para resíduos perigosos, os aterros industriais ou classe 1.

A Resolução Conama n. 237/1997, por sua vez, prevê expressamente, em seu Anexo I, intitulado “Atividades ou Empreendimentos Sujeitos ao Licenciamento Ambiental”, o “tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas”, sem fazer, entretanto, exigências explícitas para a elaboração de EIA/RIMA para todos os empreendimentos desse tipo.

Por seu turno, a Resolução Conama n. 404/2008 se encarrega de estabelecer critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterros sanitários de pequeno porte, assim compreendidos aqueles com disposição diária de até vinte toneladas de resíduos sólidos. Para simplificar o procedimento, dispensa-se a elaboração de EIA/RIMA, salvo se o órgão ambiental verificar que o aterro proposto é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, em virtude da sua localização.

Podem ser dispostos, nos aterros sanitários de pequeno porte, os RSU, os RSS não sujeitos a tratamento prévio, o lodo seco oriundo de sistemas de tratamento de água e esgoto cuja disposição ali seja tecnicamente viável e os provenientes de pequenos estabelecimentos comerciais, industriais e de prestação de serviços, excetuados, em qualquer caso, os resíduos perigosos.

A flexibilização do licenciamento de aterros sanitários de pequeno porte ocorreu com os olhos voltados para os numerosos municípios que geram baixo volume

diário de resíduos sólidos e normalmente são dotados de baixa receita, tornando o processo menos oneroso e mais fácil de ser obtido. Não obstante a aludida concessão, fato é que grande parte dos pequenos municípios ainda não possuem vigor para construir e operar um aterro sanitário de pequeno porte, o que estimula a busca por soluções integradas pelos entes, entre as quais se notabilizam a formação de consórcios e a celebração de convênios de cooperação como estratégias de cotização dos custos e alcance de eficiência.

Qualquer das modalidades de aterro sanitário – normal ou de pequeno porte – possui vida útil limitada no tempo e demanda considerar o tratamento do passivo resultante após o seu fechamento, que exige monitoramento da qualidade do solo, gases e águas subterrâneas, além da estabilidade dos taludes.

#### **4 ■ GESTÃO E GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Não existe política pública bem-sucedida sem bom planejamento e, no trato dos resíduos sólidos, essa máxima é inteiramente aplicável.

Para os RSU, estão previstos planos tanto na Lei n. 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, quanto na assaz mencionada Lei n. 12.305/2010, que estabelece a PNRS.

Isso porque, na Lei n. 11.445/2007, saneamento básico é definido como o conjunto de serviços de infraestruturas e instalações operacionais para os sistemas de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgotos sanitários, limpeza e manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana. No inciso I, alínea c, de seu art. 3º, definem-se limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos como o

conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de coleta [...], transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana.

Observe-se que a Lei n. 11.445/2007, no que concerne aos resíduos sólidos, contempla somente os RSU, que são parte integrante do saneamento básico, ao passo que a Lei n. 12.305/2010 considera não apenas os RSU, mas todo o universo de resíduos sólidos, nas suas diversas origens e tipologias.

Assim, a abordagem para os RSU pode estar contida tanto nos planos de saneamento básico como nos de resíduos sólidos.

Para os planos de saneamento básico, conforme o art. 19 da Lei n. 11.445/2007, a abordagem pode ser em conjunto ou específica para cada serviço, sendo o seu conteúdo mínimo, invariavelmente, composto pelos itens enunciados em seus incisos:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; IV - ações para emergências e contingências; V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Na Lei n. 12.305/2010, além da maior abrangência em relação aos resíduos sólidos, verifica-se também uma diferenciação entre os conceitos de gerenciamento e gestão.

Gerenciamento é ali compreendido como o conjunto de atividades de coleta, transporte e destinação final dos resíduos sólidos de responsabilidade dos geradores e da municipalidade, que podem desenvolvê-las de forma direta ou por terceiros.

Os planos de gerenciamento de resíduos sólidos são de responsabilidade dos geradores e devem observar as diretrizes e metas previstas nos respectivos planos nacional de resíduos sólidos, estadual de resíduos sólidos e municipal de gestão integrada.

Gestão, por seu turno, é ali entendida como o conjunto de atividades de planejamento e supervisão, típicas de Estado, de responsabilidade de todos os entes da federação, e não apenas do nível local que detém a titularidade dos serviços de saneamento básico.

Para fazer funcionar satisfatoriamente leque tão abrangente de atividades, a Lei n. 12.305/2010 estabelece como um dos instrumentos da PNRS – o primeiro deles – os planos de resíduos sólidos, e não apenas dos RSU, como tratado restritivamente na Lei n. 11.445/2007.

De sorte a dar-lhes concretude, a Lei n. 12.305/2010, no art. 14, prevê o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, os planos estaduais de resíduos sólidos, os planos microrregionais, de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, e os intermunicipais de resíduos sólidos, todos eles com caráter de gestão.

De acordo com o Ministério da Transparência e a Controladoria-Geral da União, em documento intitulado *Relatório de Avaliação por Área de Gestão n. 9: Resíduos Sólidos*,

o desenvolvimento de Planos de Gestão tende a potencializar reflexos positivos no âmbito social, ambiental e econômico, pois não só tende a diminuir o consumo dos recursos naturais, como proporciona a abertura de novos mercados, gera trabalho, emprego e renda, conduz à inclusão social e diminui os impactos ambientais provocados pela disposição inadequada dos resíduos. (BRASIL, 2017b, p. 5).

Por seu turno, os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) devem reportar-se às atividades de gestão e gerenciamento dos RSU num mesmo documento.

Todos esses planos de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos buscam engajar tanto a esfera pública como a privada em estratégias voltadas para o enfrentamento do problema.

De forma sucinta, pode-se afirmar que a gestão possui maior amplitude e reporta-se ao planejamento estatal em todas as esferas da federação, para lidar com os resíduos sólidos gerados pelas mais diversas atividades, enquanto o gerenciamento, de caráter executivo, diz respeito às ações cometidas à municipalidade e aos geradores desses resíduos sólidos – pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado –, os quais podem desenvolvê-las de forma direta ou indireta.

#### **4.1 ■ PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Estão obrigados a elaborar os planos de resíduos sólidos a União, os estados e o Distrito Federal. Segundo o § 1º do art. 17 da Lei n. 12.305/2010, além do Plano Estadual de Resíduos Sólidos, os estados poderão ainda elaborar planos microrregionais de resíduos sólidos, bem como planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas.

Observe-se que esses planos de resíduos sólidos apresentam conteúdo próprio para um planejamento macro na área da gestão, como diagnóstico, proposição de cenários com previsão de metas de redução, reutilização e reciclagem, aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final, eliminação e recuperação de lixões, associados à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, com estabelecimento de programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas. Ademais, os planos não podem prescindir de meios para o controle social e a fiscalização de sua implementação e operacionalização.

A versão preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos para consulta pública foi elaborada em 2011, tendo sido objeto de cinco audiências públicas regionais previstas (Curitiba, Recife, Belém, Campo Grande, São Paulo) e mais duas extraordinárias (Belo Horizonte e Rio de Janeiro), além de uma nacional, ocorrida em Brasília, em novembro de 2011. Sobre o seu conteúdo, assim se pronuncia o Ministério do Meio Ambiente (MMA) em seu sítio eletrônico:

O documento, elaborado sob a coordenação do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos - CI, composto por 12 ministérios, apresentou o diagnóstico atual dos resíduos sólidos no Brasil, o cenário ao qual devemos chegar até 2031, diretrizes, estratégias e metas que orientam as ações para o Brasil implantar a gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos. (BRASIL, 2017a).

As contribuições colhidas nas audiências públicas e enviadas via consulta pública foram sistematizadas sob a coordenação do MMA, gerando uma versão que foi submetida à apreciação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) e Conselho Nacional de Saúde (CNS).

Ainda pendente de realização a apreciação do documento pelo Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), que, segundo informações do próprio Ministério da Agricultura (MAPA), não se reúne há anos.

Encontrando-se ainda sob forma de rascunho, o documento que se tem atualmente apresenta a seguinte divisão:

A estrutura desta Versão Preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos constitui-se do Diagnóstico da Situação dos Resíduos Sólidos no Brasil, capítulo este elaborado pelo Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, órgão vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. No capítulo 1 é apresentado apenas o Sumário Executivo do Diagnóstico. O Diagnóstico completo encontra-se apresentado em documentos à parte que se encontram à disposição no site do MMA e do IPEA para consulta. Em seguida o capítulo 2 que trata da cenarização, conforme exposto anteriormente. O capítulo 3 apresenta as propostas sobre as diretrizes e estratégias por tipo de resíduo, para o atingimento das metas. O documento é finalizado com um descritivo geral dos Planos de Metas Favorável, Intermediário e Desfavorável por tipo de resíduos (resíduos sólidos urbanos e catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; resíduos da construção civil; resíduos industriais; resíduos agrossilvopastoris; resíduos de mineração; resíduos de serviços de saúde; e resíduos de serviços de transportes). (BRASIL, 2011).

Como o art. 47, inciso IV, do Decreto n. 7.404/2010, que regulamentou a Lei n. 12.305/2010, prevê também a apreciação pelo CNPA antes do encaminhamento de proposta de decreto para aprovação pela Presidência da República, a versão atual continua sem aprovação.

Em suma, o Brasil ainda não dispõe oficialmente de um Plano Nacional de Resíduos, e a última versão, de 2013, aguarda trâmites burocráticos que caminham em marcha lenta.

Nesse sentido, mesmo considerando o cenário pessimista na versão existente, as metas previstas para eliminação total dos lixões (2014), disposição final ambientalmente adequada de rejeitos em todos os municípios (2015) e redução dos resíduos recicláveis secos dispostos em aterro, com base na caracterização nacional em 2012, variando de 12% na Região Nordeste até 43% na Região Sul (2015), se perderam no tempo.

Se o plano nacional deveria ser o guia para os planos estaduais, a elaboração destes acaba por se ressentir da apontada lacuna. Todavia, vários estados desenvolveram seus planos considerando a versão existente, não acabada, do plano nacional.

Segundo consulta na rede mundial de computadores (internet), os estados que disponibilizam seus planos estaduais de resíduos sólidos são Acre e Amazonas, na Região Norte; Alagoas, Maranhão, Pernambuco, Sergipe e Rio Grande do Norte, na Região Nordeste; Rio de Janeiro e São Paulo, na Região Sudeste; e Santa Catarina e Rio Grande do Sul, na Região Sul.

Apesar de o MMA ter disponibilizado recursos para a elaboração dos planos estaduais, alguns estados, como Minas Gerais, não conseguiram viabilizar sua utilização por entraves nos processos licitatórios.

Com alcance mais restrito, podem ser elaborados pelos estados os planos microrregionais de resíduos sólidos (PMRS), assim como planos específicos voltados para as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, com a participação, em qualquer caso, dos municípios envolvidos.

Existe ainda a possibilidade de elaboração de planos intermunicipais de gestão integrada de resíduos sólidos (PIGIRS) por iniciativa dos municípios interessados, solução que pode acarretar a dispensa da elaboração de planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS).

Por suas diversas peculiaridades e destacada relevância, convém tratar dos PMGIRS em tópico próprio.

#### **4.2 ■ PLANOS MUNICIPAIS DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PMGIRS)**

A elaboração do PMGIRS é condição para os municípios (e o Distrito Federal) terem acesso a recursos da União, ou de alguma forma controlados por ela, que se destinem a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade, conforme dispõe o *caput* do art. 18 da Lei n. 12.305/2010.

Esses planos devem seguir as diretrizes dos respectivos planos estaduais e, no caso do DF, as consignadas no plano nacional. A observância das disposições do plano nacional é mandatória, já que os planos estaduais – com os quais os municípios devem ser coerentes – não podem contrariá-lo. Assim, como autêntica manifestação do sistema federativo pátrio, operam diretrizes nacionais que são objeto de detalhamento nos planos estaduais, conforme suas especificidades e, finalmente, de minudenciamento das ações de gerenciamento no âmbito local.

Os PMGIRS devem contemplar todos os tipos de resíduos tratados no item 2.1 e podem levar em consideração fontes diversas, sejam oficiais ou não governamentais, na elaboração do diagnóstico inicial da situação dos resíduos sólidos gerados no âmbito do município (origem, volume, tipo e forma de destinação/disposição final adotada).

A lei prioriza o acesso aos recursos destinados ao manejo de resíduos sólidos aos municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a sua gestão, aos que se inserirem voluntariamente em planos microrregionais e aos que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis compostas por pessoas físicas de baixa renda.

O conteúdo mínimo dos PMGIRS está descrito no art. 19 da Lei n. 12.305/2010, sendo o aludido diagnóstico o primeiro passo a ser trilhado. Em seguida, deve-se proceder ao levantamento de áreas favoráveis à disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observados o plano diretor e, se for o caso, o zoneamento ambiental.

A próxima etapa diz respeito à identificação de resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a planos de gerenciamento específico ou a sistema de logística reversa, consideradas as normas dos órgãos do Sisnama e do SNVS. Em relação aos últimos, eventuais acordos setoriais ou termos de compromisso celebrados por outras esferas (intermunicipal, regional, estadual ou nacional) devem ser observados.

No caso dos RSU, a responsabilidade pelo gerenciamento é do Poder Público municipal, que poderá desenvolver essa atividade direta ou indiretamente. Nesse contexto, é necessário estabelecer regras para o transporte e para as outras etapas do gerenciamento, em consonância com o regramento estadual e o federal já existentes sobre o assunto e com as normas dos órgãos do Sisnama e do SNVS. Isso significa que, se o município for além da normatização heterônoma vigente, não poderá contrariá-la, mas tão somente complementá-la.

Ademais, o plano deve definir as responsabilidades quanto à implementação e à operacionalização de programas e ações de capacitação técnica e de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos, o que é de suma importância para a diminuição da massa de rejeitos encaminhada para disposição final.

Nesse sentido, é fundamental que o plano preveja a implantação da coleta seletiva, com a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver.

A segregação dos resíduos domiciliares é pressuposto para o êxito da coleta seletiva, que pode ocorrer pelo sistema “porta a porta”, por meio de entrega volun-

tária em pontos previamente designados, ou por uma combinação de ambos os métodos, conforme apontam José Cláudio Junqueira Ribeiro e Carlos Henrique Carvalho Amaral (2013, p. 45-46).

Não pode o plano prescindir de descrever as formas e os limites da participação do Poder Público local na coleta seletiva e na logística reversa, bem como outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

A diversificação da matriz de agentes atuantes na coleta seletiva é desejável para que o sistema tenha maiores chances de se perpetuar e criar fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos. Isso implica delinear estratégias voltadas para aproveitar ao máximo o potencial econômico dos RSU, com enfoque principal na reciclagem. Nessa linha, é importante mapear as plantas de processamento e reciclagem existentes e indicar o fluxo logístico mais favorável, sem descuidar da possibilidade de construção de unidades de processamento condizentes com o porte do município.

Todo o planejamento relativo à coleta seletiva, bem como o relacionado à redução, à reutilização e à reciclagem, deve ter por norte o alcance das metas fixadas no plano, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada.

Impõe-se, ainda, descrever os procedimentos operacionais e as especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observada a Lei n. 11.445/2007, bem como fixar indicadores de desempenho operacional e ambiental que permitam sindicá-los. São exemplos de indicadores adotados pelo SNIS, como referência, a massa coletada *per capita* em relação à população urbana, a massa recuperada *per capita* de materiais recicláveis em relação à população urbana (excluídos a matéria orgânica e os rejeitos) e a autossuficiência financeira da prefeitura com o manejo de RSU.

O plano municipal, no que tange aos RSU, deve também identificar os passivos ambientais existentes, incluindo as áreas contaminadas e as respectivas medidas saneadoras. Dessa forma, os municípios que fazem a disposição final em lixões devem enquadrá-los como passivos dessa natureza, indicando o grau da contaminação ocorrida e os métodos que serão utilizados para tratá-la, de modo a garantir a segurança da comunidade local e a recuperação gradual da área afetada.

Outro item obrigatório é apontar meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos e dos sistemas de logística reversa, no âmbito local, bem como ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de moni-

toramento. Para tanto, devem-se destacar recursos humanos condizentes com as aludidas atividades, muitas vezes subdimensionados.

Não menos importante é o planejamento financeiro, que consiste em indicar sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei n. 11.445/2007. Aqui se tem a ferramenta para conferir sustentabilidade operacional e financeira aos serviços aludidos, embora se saiba que, na prática, a grande maioria dos municípios realiza a cobrança na guia do IPTU sem maiores aprofundamentos na apuração dos custos efetivos.

Por fim, devem-se identificar possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros municípios, a exemplo de consórcios ou convênios de cooperação, cujas características serão estudadas no item 6.1, e consignar a periodicidade da revisão do PMGIRS, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal.

Os municípios com população total inferior a 20 mil habitantes, apurada com base nos dados demográficos do censo mais recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), podem adotar planos municipais simplificados de gestão integrada de resíduos sólidos, conforme prevê o art. 19, § 2º, da Lei n. 12.305/2010, regulamentado pelo art. 51 do Decreto Federal n. 7.404/2010.

### **4.3 ■ PLANOS DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Os geradores de resíduos sólidos da indústria, mineração, construção civil, agropecuária, transportes, serviços de saúde e saneamento, exceto RSU, estão obrigados a elaborar os respectivos planos de gerenciamento. Essa obrigação também se estende aos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que gerem resíduos perigosos ou que, mesmo não o sendo, possuam composição ou volume não equiparados aos resíduos domiciliares pelo Poder Público municipal.

Esses planos de gerenciamento, de responsabilidade do gerador, na maioria das vezes de caráter privado, devem observar o disposto nos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e nas normas estabelecidas pelos órgãos ambientais e de vigilância sanitária e agropecuária.

Não podem prescindir, ainda, da descrição da atividade, identificando a origem e o volume dos resíduos gerados, os passivos ambientais existentes, as ações preventivas e as corretivas.

Além disso, devem explicitar os responsáveis por cada etapa do gerenciamento desses resíduos e os procedimentos operacionais a serem empregados, sem prejuízo da identificação de soluções compartilhadas ou consorciadas com outros geradores.

Os referidos planos precisam também contemplar medidas preventivas e corretivas a serem executadas em caso de gerenciamento incorreto ou acidentes, além de metas para a redução na geração, reutilização e reciclagem, sem prejuízo de ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, se for o caso.

Por fim, devem prever as medidas saneadoras dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos e a periodicidade da revisão do plano.

Mesmo na ausência do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, os geradores estão obrigados à elaboração e à implementação do plano de gerenciamento. Nesse caso, devem estipular metas próprias ou outras porventura existentes em planos regionais e estaduais, ou na versão do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, se aplicável.

Esses planos de gerenciamento devem obrigatoriamente ser parte integrante do licenciamento ambiental, e seu período de revisão deveria coincidir com o prazo da Licença de Operação concedida pelo órgão ambiental competente.

No que diz respeito aos empreendimentos e às atividades não sujeitos ao licenciamento ambiental, o plano de gerenciamento deve ser apreciado pela autoridade municipal que autoriza a sua instalação ou funcionamento.

## **5 ■ A SITUAÇÃO DA DISPOSIÇÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NO BRASIL**

No *Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos de 2016*, publicado em março de 2018 pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do Ministério das Cidades, fundido em 1º de janeiro de 2019 com o Ministério da Integração Nacional para formar o Ministério do Desenvolvimento Regional, tem-se uma fonte de consulta que fornece o panorama mais atual disponível sobre o cumprimento da Lei n. 12.305/2010 pelos gestores municipais.

Antes de adentrar nos dados estatísticos contidos nesse documento, cumpre ressaltar que todos os municípios brasileiros são convidados a responder ao questionário do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), administrado por aquela pasta. No ano de 2016, apenas 3.670 o fizeram, o que corresponde a 65,9% do número total de municípios brasileiros e a 84% da população urbana (146,3 milhões de habitantes) (BRASIL, 2018, p. 3).

Dessa forma, ainda que o relatório não possua a abrangência desejada, que seria a totalidade dos municípios brasileiros, constitui o repositório oficial mais completo que existe sobre o tema. Outro ponto digno de nota é que as informações são prestadas por autodeclaração, o que dá margem a imprecisões e inveracidades. Para minorar o problema, a SNSA faz um expurgo dos valores considerados excessivamente altos ou baixos, método que confere maior confiabilidade à compilação de dados.

A par dessa fonte oficial, existem publicações de entidades não governamentais que podem auxiliar na construção do retrato mais preciso da situação atual da disposição de resíduos sólidos urbanos no Brasil, entre as quais se destaca o documento intitulado *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil – 2017*, de autoria da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública (Abrelpe).

## 5.1 ■ DISPOSIÇÃO FINAL DOS RSU NO BRASIL: DADOS GERAIS

De acordo com o *Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos de 2016*, foram coletados, naquele ano, 49,5 milhões de toneladas de RSU. Como esses dados referem-se apenas ao universo de municípios que responderam ao questionário, estima-se que esse número seria de 58,9 milhões de toneladas, se considerada a parcela que ficou de fora da enquete (BRASIL, 2018, p. 3).

Os dados obtidos permitem aferir o destino final de 85,2% da massa de RSU coletada no Brasil. Desprezada a parcela que é recuperada, apurou-se que 59% dela são dispostos em aterros sanitários, 9,6% em aterros controlados, 10,3% em lixões e 3,4% encaminhados para unidades de triagem e de compostagem, restando 17,7% sem informação, referente principalmente aos pequenos municípios com até 30 mil habitantes (BRASIL, 2018, p. 3). Os números mostram, portanto, que pelo menos 19,9% dos RSU coletados no Brasil recebem destinação final ambientalmente inadequada (BRASIL, 2018, p. 3).

Em outro cenário, o documento ainda supõe que, se 3/4 da “massa sem informação” forem encaminhados para lixões, poder-se-ia dizer que 66,8% da massa total coletada no Brasil seriam dispostos de forma ambientalmente adequada, em aterros sanitários, e o restante distribuído por lixões e aterros controlados (BRASIL, 2018, p. 3).

Nesse quadro hipotético, que pode perfeitamente aproximar-se da realidade, o percentual de resíduos sólidos com destinação final ambientalmente inadequada crescerá para 30,2%.

Seja levando em consideração o cenário fornecido pelos municípios participantes da pesquisa, seja levando em conta o que se projeta incluindo também os que não responderam aos questionários, tem-se a constatação de um montante significativo de RSU com disposição final ambientalmente inadequada, o que faz brotar a inquietação central que este texto pretende examinar, qual seja, identificar os entraves existentes para que esse número seja menor, ou zerado, como deseja a Lei n. 12.305/2010. O documento *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil – 2017*, da Abrelpe, publicado em setembro de 2018, fornece estatísticas ainda mais preocupantes. Informa que o volume de RSU coletado em 2017 foi da ordem de 71,6 milhões de toneladas – significativamente maior do que o apontado pelo *Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos de 2016* –, das quais 59,1% foram

dispostas em aterros sanitários, ao passo que 40,9% delas foram enviadas para lixões ou aterros controlados (ABRELPE, 2018, p. 14).

Indica ainda, na contramão do que se poderia supor, que de 2016 para 2017 houve um aumento de 3% do volume de RSU enviado para lixões, utilizados por 1.610 municípios (ABRELPE, 2018, p. 70).

Esse número de lixões é ainda inferior ao apontado em outro documento, intitulado *Roteiro para Encerramento dos Lixões: os Lugares Mais Poluídos do Mundo*, publicado pela *International Solid Waste Association (ISWA)*, segundo o qual, em junho de 2017, foram identificados 2.976 lixões no extenso território brasileiro (ISWA, 2017, p. 15).

A distorção possivelmente se explica em razão do cômputo de lixões ainda existentes em municípios que implantaram aterros sanitários ou que estão enviando seus RSU para aterros sanitários localizados em outros municípios.

Qualquer das fontes em que se fie mostra um número considerável de lixões a serem encerrados, realidade que se revela ainda mais dura nos estados e regiões mais pobres da federação, como se pretende demonstrar no tópico seguinte.

## 5.2 ■ DISPOSIÇÃO FINAL DOS RSU POR REGIÕES

A desigualdade socioeconômica que grassa entre as regiões brasileiras é refletida nos mais diversos indicadores. Na temática dos RSU, isso também se verifica. Grosso modo, pode-se afirmar que quanto mais pobre a região, maior o volume de resíduos que recebem disposição final ambientalmente inadequada.

Os números fornecidos pelo *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil – 2017* são compilados a seguir.

Na Região Norte do Brasil, 18,7% dos RSU gerados não foram objeto de coleta. Da massa gerada que foi coletada, correspondente a 81,3% do total, 65,3% foram encaminhados para lixões e aterros controlados e apenas 34,7%, para aterros sanitários (ABRELPE, 2018, p. 23).

Na Região Nordeste, por sua vez, 20,9% dos RSU gerados não foram recolhidos. Da massa coletada, equivalente a 79,1% do total, 64,6% foram encaminhados para lixões e aterros controlados e somente 35,4% para aterros sanitários (ABRELPE, 2018, p. 27).

A Região Centro-Oeste se destaca pelo índice de cobertura da coleta, qual seja, 92,8%, deixando apenas 7,2% sem alcance do serviço. Do volume gerado que foi coletado, 60% foram encaminhados para lixões e aterros controlados e apenas 40% para aterros sanitários (ABRELPE, 2018, p. 31).

Na Região Sudeste, como já era de se esperar, aparecem os melhores números do País: 1,9% dos RSU gerados não foi objeto de coleta, o que revela uma cobertura recorde de 98,1%. Da massa gerada que foi coletada, 27,6% foram encaminhados para lixões e aterros controlados e 72,4% para aterros sanitários (ABRELPE, 2018, p. 35).

Finalmente, na Região Sul, 4,9% dos RSU gerados não foram objeto de coleta. Da massa que foi coletada, correspondente a 95,1% do total gerado, 29,8% foram encaminhados para lixões e aterros controlados e 70,2% para aterros sanitários (ABRELPE, 2018, p. 39).

Adotando-se como parâmetro o percentual de RSU que é objeto de disposição final ambientalmente adequada, o melhor desempenho é o da Região Sudeste, seguido da Região Sul. A Centro-Oeste precisa melhorar pouco na cobertura da coleta, mas muito na disposição final, já que mais da metade do volume coletado vai parar em aterros controlados e lixões. Os números das Regiões Nordeste e Norte são ainda mais pífios: cerca de 2/3 da massa recolhida não vão para aterros sanitários, na contramão do desejo expresso pelo legislador.

A Lei n. 12.305/2010 estabeleceu limite temporal para fechamento dos lixões e dos aterros controlados e implantação de aterros sanitários devidamente licenciados pelos órgãos competentes, conforme exige o art. 2º, inciso X, da Resolução Conama n. 1/1986.

Ocorre que o prazo legal para realização da disposição final de todos os RSU coletados no Brasil em aterros sanitários, que foi 3 de agosto de 2014, já foi esgotado, e os dados numéricos apontados revelam que ainda se está longe de atingir aquele cenário vislumbrado como ideal, constatação que desafia minucioso estudo acerca dos óbices existentes, eminentemente de duas ordens: técnica e financeira.

## **6 ■ ENTRAVES PARA A SUBSTITUIÇÃO DO MODELO DOS ATERROS CONTROLADOS E LIXÕES PELA DISPOSIÇÃO FINAL EM ATERROS SANITÁRIOS**

O levantamento das dificuldades para se implantar de forma generalizada o modelo de disposição final de rejeitos em aterros sanitários fundou-se em método indutivo de pesquisa, a partir de elementos obtidos na pesquisa bibliográfica e documental, além da experiência prática dos autores.

### **6.1 ■ ESCASSEZ DE RECURSOS FINANCEIROS**

Em artigo intitulado “Construção e operação de aterros sanitários: vantagens dos consórcios municipais”, Rafael Terra de Menezes, Carlos César Santejo Saiani e Rudinei Toneto Júnior fazem um estudo sobre o custo de construção e operação de aterros sanitários e chegam à seguinte conclusão:

A análise dos parâmetros de custo de construção e operação de aterros já realizada sinalizou a importância de sua escala de operação, ou seja, do tamanho da população atendida e, conseqüentemente, da capacidade de disposição dos resíduos sólidos ou rejeitos. Além disso, apontou a existência de um elevado custo fixo (custo mínimo) que pode ser proibitivo para alguns municípios, principalmente os de pequeno porte. Diante dessas características, os consórcios municipais podem ser apontados como uma opção relevante para a viabilidade econômica de aterros sanitários, pois proporcionam ganhos de escala e a repartição do custo fixo entre os consorciados. (MENEZES; SAIANI; TONETO JÚNIOR, 2014, p. 402-403).

Convergindo com o apontado estudo, Wladimir Antônio Ribeiro pontua que o custo de um aterro sanitário por indivíduo somente apresenta economicidade quando a população beneficiada for superior a 100 mil habitantes. Conforme argumenta, existe uma relação direta entre o volume de resíduos coletados e o custo envolvido, estando a equação a revelar que há diminuição proporcional dos recursos financeiros necessários à medida que a quantidade de lixo aterrado aumenta (RIBEIRO, 2013, p. 14).

Dado que mais de 95% dos municípios brasileiros possuem número de habitantes inferior a 100 mil, resta claro que eles, sozinhos, não conseguem financiar empreendimento dessa magnitude. A informação aludida também leva a outra reflexão: direcionar linhas de crédito para a construção de aterros de pequeno porte resulta, em tese, em desperdício de recursos públicos, já que pequenos aterros também demandam a presença de uma equipe técnica permanente, cuja manutenção é economicamente inviável para um único município de pouca receita. As restrições orçamentárias desses pequenos e médios municípios e as rígidas amarras da Lei de Responsabilidade Fiscal tornam o quadro deveras tormentoso.

No já mencionado *Roteiro para Encerramento dos Lixões: os Lugares mais Poluídos do Mundo*, publicado pela *International Solid Waste Association (ISWA)*, assinalou-se que os 2.976 lixões encontrados no Brasil afetam diretamente a vida de mais de 76 milhões de pessoas (ISWA, 2017, p. 15). Do ponto de vista financeiro, o quadro relatado resulta em prejuízo que supera R\$ 3,6 bilhões, o mesmo montante que é direcionado para mitigação dos danos ambientais causados e dos problemas de saúde pública advindos da incorreta disposição final de resíduos sólidos a céu aberto. Esse importante dado mostra que, se é caro construir aterros sanitários, tanto ou mais caro ainda é lidar com as consequências adversas da disposição final ambientalmente inapropriada.

O estudo *Estimativa dos Custos para a Universalização da Destinação Adequada de Resíduos Sólidos no Brasil*, produzido pela Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública (Abrelpe), sugere que são necessários investimentos médios

anuais da ordem de R\$ 700 milhões até 2031 para alcançar as metas contidas na Política Nacional de Resíduos Sólidos (2015, p. 78).

Nesse diapasão, a formação de consórcios intermunicipais e de convênios de cooperação como estratégia de cotização dos custos avulta como interessante alternativa, sobretudo para os municípios de pequeno porte, com pouca capacidade de gerar receita. Para cumprir a determinação legal nesse contexto adverso, os prefeitos teriam que sacrificar a saúde, a educação e a folha de pagamento, e nem mesmo assim a grande maioria deles conseguiria arcar com os recursos demandados. Até para os médios e grandes, a questão em debate não é simples, sobretudo em tempos de crise econômica como os que vivemos hodiernamente.

Está previsto, no art. 241 da Constituição Federal de 1988, que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. São duas modalidades de gestão associada com assento na Lei Maior, portanto: consórcios públicos e convênios de cooperação, cada qual com suas peculiaridades.

A figura do consórcio público encontra-se prevista na Lei n. 11.107/2005, estando explícito, logo em seu art. 1º, § 1º, que ele assumirá a natureza jurídica de uma associação pública ou de uma pessoa jurídica de direito privado, ao passo que, em seu art. 2º, está consignado que os seus objetivos serão determinados pelos entes federativos que se consorciarem, observados os limites constitucionais. No art. 3º, está previsto que a constituição dos consórcios públicos se dá por contrato, cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções. Em todo caso, seja mediante a roupagem de associação pública, seja de sociedade civil ou empresarial privada, haverá a constituição de uma pessoa jurídica distinta dos entes participantes, devendo ela deter direitos e assumir obrigações em nome próprio. Optando-se pelo formato de associação pública, esta integrará a administração indireta de todos os entes consorciados.

Com a formação de consórcios intermunicipais, busca-se atingir ganhos de escala na gestão dos resíduos com o conseqüente rateio das despesas entre entes que, sozinhos, não poderiam se desincumbir da obrigação legal. Como diz o velho ditado, “a união faz a força”. Nessa trilha, tendo por pano de fundo o intrincado arranjo federativo brasileiro, Thanabi Calderan, Jane Mazzarino e Odorico Konrad ponderam o seguinte:

Os recursos financeiros não acompanham o acréscimo das atribuições municipais, fazendo-se necessário buscar-se soluções para cumprir de modo eficiente as políticas públicas, entre elas a união dos governos municipais para prestação de serviços

públicos. Assim, os consórcios surgem como uma alternativa frente a dificuldades comuns. Nessa perspectiva, o art. 241 da CF/1988, com a redação que lhe deu a EC 19/1998, prevê ações por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados, para a gestão associada de serviços públicos. (2012, p. 328).

De acordo com o *Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos de 2016*, pelo menos 36% da população urbana do País encontram-se em municípios que integram consórcios públicos intermunicipais de serviços de manejo dos resíduos sólidos urbanos (BRASIL, 2018, p. 174). Importante mencionar que, segundo a mesma fonte, entre “esses serviços, a maior parte se refere à disposição final de resíduos domiciliares em aterros sanitários, seja para os estudos de concepção, projetos ou aquisição de gleba até a implantação e operação desse tipo de empreendimento” (BRASIL, 2018, p. 176).

Outro arranjo possível é a constituição de convênios de cooperação, figura pouco explorada em nível legal e infralegal, em que pese a morada no texto constitucional. Diversamente dos consórcios públicos, os convênios não produzem um ente com personalidade jurídica própria. O Decreto n. 6.017/2007, em seu art. 2º, inciso VIII, conceitua convênio de cooperação como o pacto firmado exclusivamente por entes da federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles. Daí se extrai a nota diferenciadora para os demais convênios: neste, o objeto é exclusivamente a gestão associada de serviços públicos, ao passo que, nos demais, qualquer outro objeto lícito é admitido. Note-se também que há necessidade de lei prévia autorizando ente federado a aderir ao convênio de cooperação. Normalmente, o município de maior porte assumirá o protagonismo das tratativas com a empresa concessionária, seja estatal ou privada, atuando como município-polo por delegação dos demais.

Seja na figura dos consórcios públicos, seja na dos convênios de cooperação, é obrigatório que exista um contrato de programa constituindo e regulando as obrigações dos entes federados entre si ou perante a nova pessoa jurídica formada, sem o que o arranjo estará eivado de invalidade, conforme prevê o art. 13 da Lei n. 11.107/2005.

O § 4º do mesmo dispositivo dispõe que o contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos, de modo a assegurar estabilidade e continuidade na prestação destes. Com efeito, se a legislação não contasse com uma ferramenta com tais contornos, os administrados estariam vulneráveis às mudanças de governo, contexto em que as novas lideranças frequentemente rompem com as opções políticas feitas pelos antecessores.

Constituir consórcio público ou aderir a convênio de cooperação sem a devida celebração de contrato de programa é tão grave que o art. 30, § 2º, do Decreto n. 6.017/2007 imputa a tal proceder a conformação de ato de improbidade administrativa.

Indaga-se então qual o melhor modelo a ser adotado. Lohbauer, Santos e Gallacci ponderam que a resposta somente pode ser dada diante do caso concreto, não sendo possível eleger *a priori* o arranjo mais adequado:

Já existem casos práticos que são importantes parâmetros de referência para modelar novos arranjos visando viabilizar a construção e a operação de aterros sanitários. A necessidade de constituição de uma pessoa jurídica diferente dos entes públicos envolvidos nas atividades de resíduos sólidos apresenta vantagens e desvantagens para os convênios de cooperação e os consórcios públicos. Se, por um lado, uma nova pessoa jurídica pode centralizar os serviços e ajudar no campo da destinação e transparência orçamentária, por outro lado, isso tudo tem um custo. A estruturação de uma unidade autárquica gera custos relacionados ao seu espaço, servidores, material etc. Além do mais, outras formas de convênio, por exemplo, podem suprir algumas necessidades municipais. (2017, p. 34).

Será a análise de condições econômicas, técnicas e políticas que ditará o melhor instrumento a ser adotado.

Há um encorajamento legal, todavia, para a adoção dos consórcios públicos. A Lei n. 12.305/2010, em seu art. 45, dispõe que os consórcios públicos constituídos com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal. A essa medida de encorajamento se somam ainda iniciativas dos governos estaduais, normalmente traduzidas em benefícios fiscais diferenciados para os municípios que adotarem soluções consorciadas para o tratamento dos resíduos sólidos urbanos.

Finalmente, não se pode deixar de mencionar que alguns municípios, seja de forma isolada, seja mediante prévio acerto e constituição de consórcios públicos ou convênios de cooperação, se valem do instituto da parceria público-privada no momento de selecionar a concessionária do serviço de disposição final de resíduos sólidos. Veja-se que essa é uma das múltiplas possibilidades, já que o(s) titular(es) do serviço público pode(m) prestá-lo diretamente ou transferir a sua execução a empresa concessionária, estatal ou privada, o que é a regra em matéria de aterramento de rejeitos.

O instituto da parceria público-privada tem previsão na Lei n. 11.079/2004 e implica a transferência de função estatal típica para um parceiro privado mediante a constituição de uma associação dotada de caráter contratual. Na definição legal brasileira, é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, essencialmente voltado para a prestação de serviços públicos, ainda que esta seja precedida de obra.

Nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei n. 11.079/2004,

concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado [...].

A concessão administrativa, por sua vez, nos termos de seu § 2º, é “o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”.

Na concessão patrocinada, é necessário o aporte adicional de recursos pelo Poder Público, tendo em vista que a tão só cobrança de tarifas dos usuários do serviço não seria suficiente para remunerar o investimento realizado. Na concessão administrativa, a própria Administração Pública é usuária do serviço, seja de forma direta, seja de forma indireta, cabendo exclusivamente a ela cobrir todos os custos do parceiro privado. A última delas costuma ser a espécie utilizada nas Parcerias Público-Privadas de disposição final de RSU.

A concessão comum, regida pela Lei n. 8.987/1995, não se confunde com as duas modalidades de concessão mencionadas, tendo em relação a elas a marcante nota diferencial de não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Também é utilizada por ocasião da delegação dos serviços ajustados no âmbito do contrato de programa, existindo consórcio público ou convênio de cooperação, ou delegação feita isoladamente por apenas um município.

Com tantas possibilidades de arranjos jurídicos para tratar a questão dos RSU, é comum encontrar no extenso território brasileiro diversas formatações de gestão, não sendo possível aqui, tampouco, apontar de antemão um ou outro modelo que seja o ideal, cabendo aos administradores envolvidos avaliar as peculiaridades locais e (ou) regionais concretas para eleição do figurino que melhor servirá à coletividade interessada.

## **6.2 ■ NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANOS MUNICIPAIS DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS COMO CONDIÇÃO PARA ACESSO A RECURSOS FINANCEIROS**

O assunto deste tópico bem poderia estar inserido no anterior, já que, em última análise, tangencia o aspecto financeiro. Preferiu-se, todavia, dedicar-lhe tópico autônomo porque, na realidade, aqui se tem um obstáculo para acesso ao crédito e não propriamente a onerosidade da disposição final em aterros sanitários.

Os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos exigem o cumprimento de vários requisitos e etapas, como visto no item 4.1, tarefa da qual não é

possível se desincumbir sem a realização das despesas correlatas, no mais das vezes tão grandes que os cofres da municipalidade não estão aptos a cobri-las. A complexidade e extensão do documento demandam o concurso de profissionais de diversas áreas, a intrinchar os trabalhos dos municípios, sobretudo os mais carentes.

Para facilitar a tarefa, previu-se a elaboração de planos municipais simplificados de gestão integrada de resíduos sólidos no art. 19, § 2º, da Lei n. 12.305/2010, regulamentada pelo art. 51 do Decreto n. 7.404/2010 para os municípios cuja população seja inferior a 20 mil habitantes. Nesse particular, é importante ressaltar que, mesmo contando com população inferior ao número aludido, não poderá elaborar plano simplificado o município que integrar áreas de especial interesse turístico, estiver inserido na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, e ainda aquele cujo território abranger, total ou parcialmente, Unidades de Conservação.

Ocorre que a flexibilização do procedimento em alguns pontos não se traduz em um significativo barateamento deste, como se poderia imaginar. O manual de orientação intitulado *Plano Simplificado de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PSGIRS*, disponibilizado para consulta no sítio eletrônico do MMA (BRASIL, 2016), apresenta rumos a serem seguidos pelos técnicos responsáveis por sua elaboração e nele se nota a mesma multidisciplinaridade dos planos completos, a exigir conhecimentos e mão de obra de áreas como direito, economia, sociologia, engenharias, geologia, entre outras.

A elaboração de PMGIRS, seja na sua versão completa, seja simplificada, é condição para que os municípios e o Distrito Federal tenham acesso a recursos da União, ou de alguma forma controlados por ela, que se destinem a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para que sejam beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade, como já se afirmou anteriormente.

Veja-se que a legislação estabelece uma lógica perversa, que acaba por inviabilizar a construção e operação de aterros sanitários por um numeroso contingente de municípios: condiciona o direcionamento de recursos da União e linhas de crédito à existência prévia de PMGIRS, mas não aponta caminhos para que esses municípios elaborem os referidos planos, onerosos por natureza, sem acesso a quaisquer incentivos financeiros, os quais só serão dados depois de cumprida uma condição que pode ser inatingível na dura realidade de muitos deles.

É como oferecer certo prêmio em caso de vitória em uma prova automobilística a um piloto que esteja com o tanque vazio logo na largada. Nessa ordem de ideias, seria de todo prudente que houvesse disponibilidade de recursos financeiros para a elaboração dos referidos planos, de forma dissociada das linhas de crédito voltadas para a realização da disposição ambientalmente adequada.

Além do crédito prévio e específico ora sugerido, outra medida que facilitaria sobremaneira a elaboração dos PMGIRS seria a manutenção de uma equipe permanente no âmbito estadual que auxiliasse os administradores municipais a se desincumbirem do encargo. Dita equipe lhes forneceria um documento padrão que seria adaptado, sob orientação, às peculiaridades locais, de modo que as diretrizes dos planos de maior amplitude – estadual e federal – seriam naturalmente seguidas, e o resultado final seria um plano municipal tecnicamente adequado, compatível com os planos de maior abrangência e de exequibilidade garantida.

### **6.3 ■ ESCASSEZ QUALITATIVA E QUANTITATIVA DE RECURSOS HUMANOS**

A escassez de recursos humanos capacitados para a gestão dos RSU em grande parte dos municípios brasileiros é uma barreira de grande relevância para o cumprimento da Lei n. 12.305/2010. Dita lacuna gera um círculo vicioso e acaba por se ligar umbilicalmente ao tema tratado no tópico anterior, já que repercute na dificuldade de acesso aos recursos disponíveis. É que, mesmo para licitar um PMGIRS, há necessidade de se elaborar um termo de referência, aprová-lo e depois acessar as linhas de financiamento para elaboração de projetos e para execução de uma disposição ambientalmente adequada para os RSU, o que exige a elaboração de outros tantos termos de referência, preenchimento de formulários, levantamento de dados etc. Tudo isso, sem descurar das demandas inerentes ao licenciamento ambiental, complexas por natureza, as quais também demandam mão de obra especializada.

A bem da verdade, o gerenciamento – coleta, transporte, transbordo e disposição final – dos RSU no Brasil é, em grande parte, realizado pelas secretarias municipais de obras, salvo nos municípios maiores que contam com órgãos específicos de serviços de limpeza urbana. Aproveitam-se a estrutura de pessoal e o maquinário dessa pasta para execução de tarefas bem diversas e específicas, sem o necessário preparo para a incumbência.

Assim, para a grande maioria dos municípios, a capacitação instalada está restrita ao setor operacional da coleta e transporte, o qual se ressentem, em alguns casos, até mesmo de planejamento de rotas.

No transbordo e disposição final, utilizam-se máquinas das secretarias de obras, as quais acabam estragando com frequência por conta do contato com substâncias altamente corrosivas do lixo. Os transtornos se desenrolam em sequência por conta da burocracia característica do setor público. Para realizar os reparos necessários no maquinário, pode-se fazer uma contratação direta quando presentes as hipóteses legais de dispensa ou inexigibilidade de licitação, mas se estas não comparecerem, o serviço possivelmente será afetado até que se conclua o certame com a definição do prestador do conserto.

Noutro giro, a contratação de PMGIRS genérico para satisfazer a exigência de acesso aos recursos federais se apresenta como outro problema, pois, sem um plano com diretrizes e metas adequadas às particularidades locais e sem recursos humanos para a gestão, não se alcançam resultados satisfatórios ao final do processo. O primado da realidade sobrepuja a forma, de modo que um plano mal elaborado conduz fatalmente a uma gestão inadequada dos RSU, com prejuízos variados para os municípios interessados.

Nota-se, todavia, nos dias de hoje, uma crescente tendência no Brasil de os municípios enviarem seus RSU para grandes aterros sanitários existentes no entorno. No entanto, mesmo nesses casos, os municípios deveriam contar com recursos humanos habilitados para a gestão, com vistas a acompanhar os serviços prestados, sindicando os custos e acompanhando o atendimento às exigências legais. Nesse sentido, a articulação entre municípios para constituírem consórcios ou convênios se revela proveitosa não só para a realização dos atos materiais de disposição final compartilhada, mas também para o acompanhamento da prestação dos serviços contratados pelo grupo.

De toda forma, para uma gestão qualificada, há que se pensar em programas de capacitação para a gestão municipal de RSU, ideal que conta com pouca chance de concreção no cenário de quase falência dos municípios brasileiros.

Nesse contexto caótico, uma boa ferramenta pedagógica, que poderia ser adotada com o objetivo de capacitar tecnicamente os profissionais envolvidos na gestão dos RSU, seria a utilização de cursos a distância, elaborados pelo MMA ou pelas Secretarias Estaduais de Meio Ambiente e disponibilizados em plataforma virtual para os seus destinatários, seja por seu alcance quase ilimitado, seja por seu reduzido custo em comparação com os canais tradicionais de educação.

A capacitação cogitada poderia inclusive ser condição para acesso aos recursos financeiros pelos municípios, tanto ao crédito sugerido para a elaboração de PMGIRS quanto aos incentivos para financiamento das atividades subsequentes do encadeamento de atos afetos à gestão dos RSU.

#### **6.4 ■ PERCALÇOS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Apesar de a modalidade aterro sanitário ser uma solução para a disposição inadequada de RSU, a obtenção de seu licenciamento ambiental avulta como um tormentoso desafio enfrentado pelos municípios.

A primeira grande dificuldade diz respeito à escolha do local onde o aterro sanitário será construído, já que devem ser atendidos os critérios da norma técnica ABNT 8419/1992, que cuida da apresentação de projetos de aterros sanitários de

resíduos sólidos urbanos, com destaque para os relativos a zoneamentos ambiental e urbano, acessos e vizinhança.

Os aterros sanitários, entre outras atividades tais como estações de tratamento de esgotos (ETE), cemitérios e presídios, sofrem da síndrome denominada Nimby, do inglês *Not in my backyard* (Não no meu quintal), uma vez que são atividades de vizinhança repelidas no mundo inteiro, tanto na área periurbana quanto na rural.

Acerca da natural repulsa da comunidade local em relação à construção do empreendimento em áreas próximas, assim discorrem Montaño *et al.*:

Vale destacar, ainda, a natureza política do processo de seleção de áreas, associada a empreendimentos que podem despertar, por suas características, reações contrárias por parte dos diferentes segmentos sociais e grupos políticos direta ou indiretamente afetados pelo empreendimento. (2012, p. 62).

Nesse sentido, o processo de licenciamento se torna tumultuado, não raro com a intercorrência de medidas mitigadoras e compensatórias ou, ainda, o ajuizamento de ações populares e civis que se postergam indefinidamente ou até mesmo inviabilizam sua implantação.

Ademais das dificuldades inerentes aos processos de licenciamento ambiental em geral, no caso dos aterros sanitários soma-se a exigência da anuência da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), o segundo grande entrave identificado.

A Lei n. 12.725/2012 dispõe sobre o controle de fauna nas imediações de aeródromos, assim entendidas todas as áreas destinadas ao pouso, à decolagem e à movimentação de aeronaves. Seu objetivo, estampado no art. 1º, é estabelecer regras que visam à diminuição do risco de acidentes e incidentes aeronáuticos decorrentes da colisão de aeronaves com espécimes da fauna nas imediações de aeródromos.

A situação mais temida e que se pretende evitar é a sucção de aves pelas turbinas das aeronaves, que pode danificar o equipamento e levar a pouso forçado.

De acordo com Navjot Sodhi (2002), citado por Abreu *et al.* (2017, p. 81):

O aumento de algumas populações de aves em áreas urbanas, bem como a utilização de turbinas a jato mais rápidas e silenciosas, menos perceptíveis pelas aves, tem aumentado o risco de colisões, causando uma preocupação crescente entre as autoridades aeronáuticas.

Além de colocar em risco a própria segurança e a vida dos passageiros, esse tipo de ocorrência causa um grande transtorno para as companhias aéreas, já que o tempo em que a aeronave fica ociosa em solo, parada para os devidos reparos, representa enorme prejuízo financeiro. Sabe-se que a logística do setor da aviação civil é pen-

sada para utilizar as aeronaves durante um grande número de horas diariamente, de modo que o tempo gasto no conserto de uma turbina avariada faz com que dezenas de voos tenham que ser remanejados para outras aeronaves, com todo o custo envolvido nessa operação de remediação do problema.

A Lei n. 12.725/2012 estabelece, em seu art. 3º, § 1º, uma zona denominada Área de Segurança Aeroportuária (ASA), cujo perímetro é definido a partir do centro geométrico da maior pista do aeródromo civil ou militar e compreende um raio de vinte quilômetros. Nela, o aproveitamento e o uso do solo são restritos e condicionados ao cumprimento de exigências normativas específicas de segurança operacional da aviação e ambientais.

O Programa Nacional de Gerenciamento do Risco da Fauna (PNGRF), desenvolvido e supervisionado pelas autoridades de aviação civil, aeronáutica militar e ambiental, abrangerá objetivos e metas comuns aos aeródromos e suas respectivas ASAs, conforme prevê o § 2º do mencionado art. 3º.

O PNGRF endereça restrições especiais aos operadores de aeródromos quanto à administração dos sítios aeroportuários, aos municípios em relação à ordenação e controle do uso e ocupação do solo, bem como à autoridade ambiental no que se refere ao processo de licenciamento ambiental e ao decorrer das atividades de fiscalização e controle.

Nesse contexto, um dos documentos exigidos para o licenciamento ambiental de aterros sanitários é a anuência da ANAC, ao analisar os Planos de Manejo de Fauna (PMFAs) para as ASAs, os quais devem avaliar as formas de controle e de redução do potencial perigo de colisões de aeronaves com espécimes da fauna, com subsídio dos dados obtidos a partir de método científico e que contemplem aspectos da dinâmica populacional da(s) espécie(s)-problema.

Além das dificuldades financeiras e da falta de profissionais habilitados para a elaboração desses planos de manejo de fauna, a administração municipal sofre com a burocracia existente no processo de submissão destes para análise e, sobretudo, com os longuíssimos prazos para obter um pronunciamento formal da ANAC. Nesse particular, seria de todo benfazeja a melhoria na estrutura funcional da agência para acelerar as suas deliberações, medida que esbarra na assaz mencionada crise financeira do setor público.

## **7 ■ CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O alto nível de especialização atingido pela sociedade pós-moderna trouxe consigo o surgimento de novos resíduos, também especiais, a demandar cuidados igualmente singulares. No entanto, em razão do volume de RSU gerado todos os dias, infinitamente

maior do que o correspondente à somatória de todos os demais tipos de resíduos, não se pode deixar de reconhecer o papel central que eles ocupam na disposição final.

Malgrado a disposição final de rejeitos no Brasil – e não propriamente de RSU – já devesse ser integralmente feita em aterros sanitários desde 3 de agosto de 2014, a teor do disposto no art. 54 da Lei n. 12.305/2010, os dados mais atuais disponíveis, apresentados no texto, revelam que percentual significativo de municípios ainda utilizam aterros controlados e lixões: 19,9%, na estatística mais favorável, e 40,9%, na mais desfavorável, a depender da fonte.

Diante desses números expressivos de disposição final ambientalmente inadequada, partiu-se em busca de razões para explicá-los.

A primeira grande dificuldade identificada foi o custo para fazer a disposição final em aterros sanitários, próprios ou de terceiros, absolutamente impeditivo para muitos municípios brasileiros. Como estratégia de cotização desses vultosos valores, foram esmiuçadas formas de gestão associada do problema, com destaque para os consórcios públicos intermunicipais e os convênios de cooperação.

Em que pese a existência de incentivos financeiros para a promoção da disposição final ambientalmente adequada dos RSU, constatou-se que eles estão condicionados à elaboração de PMGIRS, múnus do qual muitos municípios não conseguem se desincumbir por conta da complexidade e onerosidade da confecção do documento. Para contornar as barreiras aludidas, foi sugerida a criação de equipes permanentes nas administrações estaduais, para auxiliar os administradores municipais a se desincumbirem do encargo, e a disponibilização de recursos específicos para a tarefa, de forma apartada das linhas de crédito já existentes para etapas subsequentes.

Outro relevante estorvo assinalado foi a escassez quantitativa e qualitativa de recursos humanos capacitados para a gestão dos RSU. Se no aspecto quantitativo a aparente solução – realização de concursos públicos e incremento do número de servidores destacados para a tarefa – se mostra praticamente inviável no cenário de quase falência dos municípios brasileiros nos dias atuais, no aspecto qualitativo há espaço para melhora, o que seria feito por meio de cursos a distância, elaborados pelo MMA ou pelas Secretarias Estaduais de Meio Ambiente e disponibilizados em plataforma virtual. Para assegurar que o público-alvo efetivamente se capacitasse por meio da modalidade proposta, sugeriu-se que a realização dos cursos operasse como condicionante para a obtenção de quaisquer incentivos financeiros para disposição final de RSU, tanto os já existentes como os recomendados nesta pesquisa.

Por fim, na fase de licenciamento ambiental dos aterros sanitários, foram identificados dois grandes obstáculos: oposição da vizinhança à sua implantação no local

escolhido, o que não raro se materializa por meio da judicialização da questão, e necessidade de anuência da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), procedimento tido como burocrático e muito demorado. O primeiro deles é inevitável, ao passo que o segundo depende de vontade política para ser sanado mediante o incremento do quadro funcional da referida agência reguladora.

A par dos embaraços levantados, certamente outros, que não foram detectados aqui, concorrem para tornar ainda mais complexo o desafio de se fazer integralmente a disposição final de rejeitos em aterros sanitários. Nesse diapasão, o presente estudo pode ser tomado como um ponto de partida para melhoria do percentual de disposição final ambientalmente adequada, ao qual novas contribuições sob diferentes perspectivas podem se somar no enfrentamento de tão intrincada missão.

## REFERÊNCIAS

ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 8419/1992*: Apresentação de projetos de aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos – Procedimento. Rio de Janeiro: ABNT, 1992. [Versão corrigida em 1996].

ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 8849/1995*: Fixa as condições mínimas exigíveis para a apresentação de projetos de aterros controlados de resíduos sólidos urbanos. Rio de Janeiro: ABNT, 1985.

ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 10004/2004*: Resíduos sólidos: classificação. Rio de Janeiro: ABNT, 2004.

ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA. *Estimativa dos custos para viabilizar a universalização da destinação adequada de resíduos sólidos no Brasil*. São Paulo: Abrelpe, 2015. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/estimativa-dos-custos-para-viabilizar-a-universalizacao-da-destinacao-adequada-de-residuos-solidos-no-brasil/>. Acesso em: 14 nov. 2018.

ABRELPE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA. *Panorama dos resíduos sólidos no Brasil – 2017*. São Paulo: ABRELPE, 2018. Disponível em: [https://abrelpe.org.br/pdfs/panorama/panorama\\_abrelpe\\_2017.pdf](https://abrelpe.org.br/pdfs/panorama/panorama_abrelpe_2017.pdf). Acesso em: 28 set. 2018.

ABREU, Tarcísio Lyra dos Santos *et al.* Avaliação de diferentes alturas de grama para controle de aves em um aeroporto brasileiro. *Revista Conexão SIPAER*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 80-91, jan./abr. 2017.

ALBUQUERQUE, J. B. Torres de. *Resíduos sólidos: teoria, jurisprudência, legislação, prática*. Leme-SP: Independente Editora e Distribuidora Jurídica, 2011.

ALMEIDA, Nair Conde de; ANGELIS, Dejanira de Franceschi de. *Chorume gerado em aterros sanitários: interferências na saúde ambiental*. Brasília: MPF, 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/projetos/qualidade-da-agua/boletim-das-aguas/artigos-cientificos/chorume-gerado-em-aterros-sanitarios-interferencias-na-saude-ambiental/view>. Acesso em: 8 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. *Relatório de Avaliação por Área de Gestão n. 9: resíduos sólidos*. Brasília: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União; SFCI, 2017b.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2016*. Brasília: Ministério das Cidades; SNSA, 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano Nacional de Resíduos Sólidos*. Brasília: MMA, 2011. Disponível em: [https://www.amavi.org.br/arquivo/areas-tecnicas/meio-ambiente/2012/Versao\\_Preliminar\\_PNRS\\_WM.pdf](https://www.amavi.org.br/arquivo/areas-tecnicas/meio-ambiente/2012/Versao_Preliminar_PNRS_WM.pdf). Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano Nacional de Resíduos Sólidos*. Brasília: MMA, 2017a. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/1037>. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano Simplificado de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PSGIRS*. Brasília: MMA, 2016. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4389269/mod\\_resource/content/1/manual%20simplificado%20para%20pequenos%20munic%C3%ADpios.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4389269/mod_resource/content/1/manual%20simplificado%20para%20pequenos%20munic%C3%ADpios.pdf). Acesso em: 5 jan. 2019.

CALDERAN, Thanabi Bellenzier; MAZZARINO, Jane Marcia; KONRAD, Odorico. Consórcios intermunicipais para a gestão de resíduos sólidos domésticos e como elemento de desenvolvimento regional sustentável. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 17, n. 66, p. 317-336, abr./jun. 2012.

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução Conama n. 1, de 23 de janeiro de 1986*. Dispõe sobre critérios básicos e

diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília: Conama, 1987. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 26 ago. 2018.

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução Conama n. 237, de 19 de dezembro de 1997*. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília: Conama, 1997. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 24 ago. 2018.

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução Conama n. 358, de 29 de abril de 2005*. Dispõe sobre o tratamento e a disposição final dos resíduos dos serviços de saúde e dá outras providências. Brasília: Conama, 2005. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=462>. Acesso em: 3 set. 2018.

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução Conama n. 404, de 11 de novembro de 2008*. Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos. Brasília: Conama, 2008. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=592>. Acesso em: 30 set. 2018.

ISWA – INTERNATIONAL SOLID WASTE ASSOCIATION. Roteiro para encerramento dos lixões: os lugares mais poluídos do mundo. *Abrelpe*, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://abrelpe.org.br/pdfs/publicacoes/roteiro-para-encerramento-de-lixoes.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2018.

LOHBAUER, Rosane Menezes; SANTOS, Rodrigo Machado Moreira dos; GALLACCI, Fernando Bernardi. Formas de parcerias para viabilizar a implantação de aterros sanitários. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 976, p. 21-51, fev. 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Poluição por resíduos sólidos: implicações jurídicas. *Revista DAE*, São Paulo, ano 38, n. 115, p. 55-59, 1978.

MENEZES, Rafael Terra de; SAIANI, Carlos César Santejo; TONETO JÚNIOR, Rudinei. Construção e operação de aterros sanitários: vantagens dos consórcios municipais. In: TONETO JÚNIOR, Rudinei; SAIANI, Carlos César Santejo; DOURADO, Juscelino (org.). *Resíduos sólidos no Brasil: oportunidades e desafios da Lei Federal n. 12.305 (Lei de Resíduos Sólidos)*. Barueri: Minha Editora, 2014. p. 383-423.

MONTAÑO, Marcelo *et al.* Integração de critérios técnicos, ambientais e sociais em estudos de alternativas locais para implantação de aterro sanitário. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 61-70, jan./mar. 2012.

OLIVEIRA, Thaís Brito de; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. Planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos. *In: TONETO JÚNIOR, Rudinei; SAIANI, Carlos César Santejo; DOURADO, Juscelino (org.). Resíduos sólidos no Brasil: oportunidades e desafios da Lei Federal n. 12.305 (Lei de Resíduos Sólidos)*. Barueri-SP: Manole, 2014. p. 172-216.

RECESA – REDE NACIONAL DE CAPACITAÇÃO E EXTENSÃO TECNOLÓGICA EM SANEAMENTO AMBIENTAL. *Resíduos sólidos: projeto, operação e monitoramento de aterros sanitários: guia do profissional em treinamento – nível 2*. Belo Horizonte: ReCESA, 2008.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; AMARAL, Carlos Henrique Carvalho. Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos. *In: COSTA, Beatriz Souza; RIBEIRO, José Cláudio Junqueira (coord.). Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos: direitos e deveres*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 39-56.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. *Elaboração de minutas de normativos necessários ao programa de incentivo ao tratamento e destinação final adequados dos RSU por meio de compra de resultados futuros*. Brasília: M. Meio Ambiente, 2013.

ROSA, Bruna Pereira; MESQUITA, Cláudia Helena Alves; MARIA, Dioclides José. Comentários sobre o artigo 2º, incisos XI a XVII, da Resolução CONAMA 1/1986. *In: RIBEIRO, José Cláudio Junqueira (org.). Resolução CONAMA 01/86 comentada: erros e acertos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 21-35.



**ESMPU**