



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**



**PARECER Nº:** 405 /2016 - PRCON/PGDF  
**PROCESSO Nº:** 0084.000228/2016  
**INTERESSADO:** Secretaria de Estado de Educação  
**ASSUNTO:** Chamamento Público para Habilitação de Instituições Educacionais Privadas – Atendimento Educação Infantil

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral do DF, em 27/05/2016 e pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em        /20

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. EDUCAÇÃO PÚBLICA OBRIGATÓRIA. PRÉ-ESCOLAS. AUSÊNCIA DE VAGAS NA REDE PÚBLICA. SISTEMA DE CONTRATAÇÃO DE ESCOLAS PRIVADAS NÃO PREVISTO NO ORDENAMENTO JURÍDICO. POSSÍVEL APLICAÇÃO DO DISPOSTO NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 221-B DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. CONCESSÃO DE BOLSAS.

- tem-se que o credenciamento proposto não encontra guarida no ordenamento jurídico, vez que contraria o art. 213 da CF, os arts. 221-B e 243 da LODF, o art. 20 da Lei 9394/96 e as estratégias previstas no Plano Distrital de Educação para o alcance da Meta 1;

- sob o permissivo do parágrafo único do art. 221-B da LODF, havendo lei específica a detalhar o tema, seria possível a destinação de recursos públicos a bolsas de estudos em instituições de ensino com fins lucrativos.

À Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva,

**I- Relatório**

Versam os autos sobre a forma de cumprimento do acordo judicial entabulado nos autos da Ação Civil Pública nº 614/25 (fls. 05-07) no qual o Distrito Federal comprometeu-se a apresentar um plano de execução de atendimento às crianças em idade pré-escolar (04 – 05 anos), ficando ciente que os esforços serão empreendidos para atender a demanda manifesta por meio da tele-matrícula até o meio do ano letivo.

Ocorre que a demanda por vagas na pré-escola supera a capacidade da rede pública de ensino, já considerando as entidades sem fins lucrativos conveniadas. Não havendo meio concreto de atendimento dessas crianças, propõe a consulente a realização de um Chamamento Público para credenciamento e contratação de empresas privadas a fim de que haja um efetivo incremento na oferta de vagas (no total de 2.483, conforme quadro de fl. 04) custeadas com verbas públicas.

Dos autos constam:

- Cópia da Ata de Audiência na qual se entabulou acordo na Ação Civil Pública nº 614/25 – fls. 05-07;
- Resposta do Distrito Federal ao juízo, na Ação Civil Pública nº 614/25 - fls. 08-13;
- Planilha de preços formada com base em orçamentos de escolas particulares – fl. 148;
- Projeto Básico aprovado – fls. 160-176;
- Informação de insuficiência de recursos para atender à despesa prevista para 2016 de R\$ 9.061.361,00 (nove milhões, sessenta e um mil, trezentos e sessenta e um reais) – fl. 182;
- Minuta do Edital de Chamamento Público, com anexos – fls. 185-212;
- Manifestação da Diretoria de Educação Infantil a favor das pretensas contratações – fls. 215-216;
- Informação Jurídica nº 292/2016 da Assessoria Jurídico-Legislativa da SE – fls. 220-224.

Com essa formação, vêm os autos à Procuradoria-Geral do Distrito Federal para manifestar-se quanto à viabilidade jurídica do Chamamento Público almejado.

## II- Fundamentação

Pretende a consulente realizar um Chamamento Público para credenciar escolas particulares que aceitem receber alunos de quatro e cinco anos encaminhados pelo Distrito Federal nos termos do Projeto Básico constante dos autos, ao valor mensal, para cada discente, de R\$ 456,17 (quatrocentos e cinquenta e seis reais e dezessete centavos).

[assinatura]

O método de credenciamento invocado pela Secretaria de Educação, contudo, não encontra respaldo na dinâmica educacional desenvolvida de forma sistêmica pelos entes federados, nos termos da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96.

Com efeito, o sistema educacional foi erigido de forma a coexistirem o ensino público e o privado, como definido pelos arts. 19 e 20 da Lei 9394/96, a saber:

*“Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:  
I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;  
II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.*”

*Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:  
I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;  
II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;  
III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;  
IV - filantrópicas, na forma da lei.”*

Ou seja, preveem as normas que as instituições de ensino serão públicas, quando criadas, mantidas e administradas pelo Poder Público, ou privadas, dividindo-se essas em particulares em sentido estrito, comunitárias, confessionais e filantrópicas.

Pela dicção da norma, as instituições privadas comunitárias, confessionais e filantrópicas possuem em comum a característica de não terem fins lucrativos e, bem por isso, podem receber recursos públicos por meio de convênios com a Administração. Confirmam-se os arts. 213 da Constituição Federal e 243 da Lei Orgânica do Distrito Federal, respectivamente:

*[assinatura]*

**“Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:**

- I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;**
- II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. (...)” - grifei**

**“Art. 243. O Poder Público somente deve aplicar recursos em instituições de ensino públicas ou em estabelecimentos de ensino que atendam ao disposto no art. 213 da Constituição Federal.”- grifei**

Delineado o sistema de educação, com a conceituação das instituições de ensino e da forma prevista no art. 214<sup>1</sup> da Constituição Federal, a União instituiu, por meio da Lei 13.005/2014, o Plano Nacional de Educação - PNE para os dez anos seguintes à publicação da norma, tendo o Distrito Federal elaborado o seu Plano Distrital de Educação – PDE por meio da Lei 5.499, de 14 de julho de 2015.

Tais normas estabeleceram metas específicas para o atendimento das diretrizes ali deliberadas, resultado de estudos técnicos, avaliações de campo e projeções populacionais.

Na questão que interessa à presente análise, qual seja, a oferta de pré-escola a crianças de 4 e 5 anos, o PDE assim discorreu:

**“Art. 1º Fica aprovado o Plano Distrital de Educação – PDE, com vigência decenal, iniciada na data de publicação desta Lei. § 1º O PDE é o instrumento de planejamento, gestão e integração do sistema de ensino do Distrito Federal,**

<sup>1</sup> **“Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:**

- I - erradicação do analfabetismo;**
- II - universalização do atendimento escolar;**
- III - melhoria da qualidade do ensino;**
- IV - formação para o trabalho;**
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.**
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.”**



**construído com a participação da sociedade, para ser executado pelos gestores educacionais.**

§ 2º Integram esta Lei: I – as metas e as estratégias definidas no Anexo I; II – os diagnósticos e os demais dados constantes do Anexo II, que servem de referência inicial para monitoramento e avaliação do cumprimento das metas e das estratégias definidas no Anexo I. (...)

#### **ANEXO I - METAS E ESTRATÉGIAS**

##### **META 1 –**

**Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches públicas e conveniadas, de forma a atender no mínimo 60% da população dessa faixa etária, sendo no mínimo 5% a cada ano até a final de vigência deste Plano Distrital de Educação – PDE, e ao menos 90% em período integral.**

##### **ESTRATÉGIAS DA META1 –**

**1.1 – Definir metas de expansão da rede pública de educação infantil, seguindo padrão nacional de qualidade e considerando as peculiaridades locais.**

**1.2 – Admitir, até o fim deste PDE, o financiamento público das matrículas em creches e pré-escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público. (...)**

**1.6 – Manter e ampliar, em regime de colaboração, respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil, aderindo, preferencialmente, ao modelo Tipo “A” do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância, o qual atende um maior número de crianças; (...)**

**1.22 – Construir escolas e adquirir equipamentos próprios visando à ampliação progressiva da oferta da educação infantil, priorizando as regiões administrativas de maior vulnerabilidade social.(...)” - grifei**

Já nas segunda e terceira partes do anexo do PDE, faz-se uma análise comparativa com as metas e estratégias definidas no Plano Nacional de Educação e traz-se o diagnóstico de cada meta, sendo de real interesse transcrever alguns trechos:

**“Parte II - MARCO LEGAL DO PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO – PNE (...)**

**3º) Plena articulação dos princípios das Emendas Constitucionais nº 53, de 2006 (financiamento e carreira profissional), e nº 59, de 2009 (universalização das matrículas de 4 a 17 anos), com os objetivos qualitativos do Plano. A oferta pública deve prevalecer sobre os convênios particulares, primando pela destinação das verbas públicas para as escolas públicas.**

**Parte III - DIAGNÓSTICOS DAS METAS E ESTRATÉGIAS PARA O PDE-DF**

**- Diagnóstico para a Meta 1:**

A educação infantil tem por finalidade o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. É oferecida gratuitamente em creches para crianças até 3 anos de idade e em pré-escolas para crianças de 4 e 5 anos. A Constituição Federal reconheceu, pela primeira vez, as creches e pré-escolas como instituições de educação, de direito da criança, dever do Estado e opção da família. Porém, ainda que houvesse evidências de que o dever do Estado deveria materializar-se na oferta de uma educação pública, gratuita e de qualidade para as crianças até 5 anos de idade, constata-se que o dispositivo constitucional não assegurou amplamente tais direitos a todas as crianças. A LDB integrou a educação infantil aos sistemas de ensino e conferiu-lhe a responsabilidade de primeira etapa da educação básica. A promulgação dessa Lei desencadeou outras mais que alteraram a organização desses sistemas. A exemplo disso, podemos citar duas importantes mudanças legais: a primeira (Lei federal nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006) refere-se ao término da escolarização da pré-escola, que reduziu-se de 6 para 5 anos em decorrência da antecipação da entrada das crianças de 6 anos no ensino fundamental. A segunda foi introduzida pela Lei 12.796, de 4 de abril de 2013, a qual determinou à família a obrigatoriedade de matricular as crianças na educação básica a partir dos 4 anos de idade, o que imputa ao Estado a obrigação de ofertar educação infantil às crianças de 4 e 5 anos. (...)

A partir dos indicadores apresentados, **conclui-se que o Distrito Federal tem, por meio deste Plano Distrital de Educação, o importante desafio de universalizar o atendimento às crianças de 4 e 5 anos e ampliar, progressivamente, o atendimento às crianças de até 3 anos de idade. Ciente desse cenário, o GDF, por meio da Secretaria de Estado da Educação, buscando universalizar a pré-escola e ampliar a oferta de creche, tornou-se signatário do Programa de Ação Articulada – PAR, o Proinfância, para a construção de 112 Centros de Primeira Infância – CEPIs, que têm por objetivo o atendimento às**

**crianças da educação infantil. No total, serão atendidas 7.168 crianças na creche e 5.376 crianças na pré-escola, tornando-se uma estratégia para o alcance da meta pactuada neste PDE-DF." - grifei**

Analisando-se as normas supracitadas, verifica-se que o atingimento das diretrizes e princípios da educação deve acontecer de forma sistematizada, nos termos dos Planos de Educação definidos em cada ente federado, sob o direcionamento do Plano Nacional de Educação.

E, desta feita, percebe-se que há toda uma estratégia por trás das ações e decisões tomadas pelo poder público na consecução do seu mister, sendo que, a universalização das pré-escolas, foi definida como Meta 1 do PDE, acima transcrita.

Considerando-se, então, as estratégias desenvolvidas no PDE para o alcance da Meta 1, verifica-se que não há qualquer menção à contratação de instituições particulares em sentido estrito como forma de ampliação da rede pública.

Em outras palavras, tem-se que a partir do diagnóstico feito pela Administração, que teve como parâmetro a oferta e a demanda de vagas dentro do sistema de ensino público e privado, definiram-se táticas de atuação do Poder Público que conta, para a finalidade específica dos autos, com duas linhas básicas de ação:

a) expansão da rede pública de educação infantil, com a construção de Centros de Primeira Infância, demonstrando que a oferta pública deve prevalecer sobre os convênios particulares, primando pela destinação das verbas públicas para as escolas públicas;

b) financiamento público das matrículas em creches e pré-escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público.

De se ver que há todo um estudo a delinear as estratégias definidas pelo Poder Público em lei, de modo que suas ações devem a ela se submeter, cabendo-lhe, pois, perseguir as metas estabelecidas no PDE nos moldes especificados pelas estratégias traçadas.

Vale lembrar que o acompanhamento das ações do Poder Público no cumprimento de suas obrigações educacionais há que também se dar dentro dos moldes invocados no PDE, a saber:

*“Art. 5º A execução do PDE e o cumprimento de suas metas devem ser objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:*

*I – Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEDF;*

*II – Conselho de Educação do Distrito Federal – CEDF;*

*III – Fórum Distrital de Educação – FDE;*

*IV – Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF.*

*Parágrafo único. As instâncias de que trata este artigo devem divulgar, anualmente, por meio de suas páginas oficiais na internet, todos os resultados do monitoramento e das avaliações.*

*Art. 6º Fica instituído na SEDF o sistema distrital de monitoramento e avaliação do PDE.*

*Parágrafo único. A SEDF deve adotar as providências necessárias para implementação e funcionamento do sistema distrital de monitoramento e avaliação do PDE.”*

Portanto, a demonstração de que as estratégias definidas não são suficientes para o alcance das metas propostas e a sua reformulação, com a adoção de medidas não previstas no PDE, devem vir aos autos por meio dos órgãos de controle estipulados no art. 5º supra, de modo que não se lhes tolha a competência legalmente conferida.

Ante o que foi exposto, pode-se chegar às seguintes conclusões:

a) a regra constitucional é a de que os recursos públicos sejam destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a específicas escolas privadas sem fins lucrativos;

b) o Plano Distrital de Educação estabeleceu como estratégia para a universalização da pré-escola a ampliação da rede pública, com a construção de novas unidades e a articulação com entidades de ensino sem fins lucrativos;

c) a reformulação das estratégias e metas previstas no PDE deve passar pela avaliação dos órgãos responsáveis por seu monitoramento, listados no art. 5º da Lei 5499/2015;

d) no desenvolvimento do sistema de ensino brasileiro, que engloba instituições públicas e privadas, ordinariamente não se encontra situações mistas, nas quais empresas privadas com fins lucrativos recebem, também, recursos públicos, participando, de forma complementar ao sistema público de ensino.



Com essas considerações, tem-se que o credenciamento proposto não encontra guarida no ordenamento jurídico, vez que contraria o art. 213 da CF, os arts. 221-B e 243 da LODF, o art. 20 da Lei 9394/96 e as estratégias previstas no PDE para o alcance da Meta 1.

Não há que se olvidar, contudo, que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e o seu não oferecimento pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.<sup>2</sup>

A fim de auxiliar o gestor público, que notoriamente se depara com restrições financeiras e orçamentárias, acredita-se ser possível valer-se das vagas existentes na iniciativa privada em sentido estrito na modalidade, extraordinária, de concessão de bolsas prevista no §1º do art. 213 da Constituição Federal e no Parágrafo Único do art. 221 – B da LODF, este *in verbis*:

*“Art. 221-B. Os recursos públicos devem ser destinados às instituições públicas de ensino e podem ser dirigidos às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas de ensino, desde que estas:*

*I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;*

*II – assegurem a destinação do seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.*

*Parágrafo único. Os recursos de que trata este artigo podem ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e de cursos regulares da rede pública na localidade de residência do educando, ficando obrigado o Poder Público a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.” - grifei*

Embora, como visto, seja a regra a utilização de recursos públicos em sua própria rede, nos casos de comprovada impossibilidade e insuficiência de recursos do aluno, na forma da lei, poderá a Administração custear bolsas de estudos em instituição particular.

<sup>2</sup> Ver Constituição Federal art. 208, LODF arts. 221, 223, Lei 9394/96 art. 5º.

De se ver que a lei orgânica distrital oferece uma alternativa, que deve ser compreendida como excepcional pela redação final do parágrafo, a qual, todavia, impescinde da elaboração de lei a normatizá-la. Assim, nos termos da lei (em que pese a pesquisa entabulada por esta procuradora, não foi encontrada nenhuma norma tratando do tema), seria viável a transferência extraordinária de verbas públicas a instituições de ensino particulares, que poderia se dar através de um credenciamento semelhante aos dos autos.

### III- Conclusão

Isto posto, salvo melhor juízo, acreditam-se contrárias ao ordenamento jurídico as contratações que se pretende realizar, na medida em que afrontam o art. 213 da CF, os arts. 221-B e 243 da LODF, o art. 20 da Lei 9394/96 e as estratégias previstas no PDE para o alcance da Meta 1. No entanto, sob o permissivo do parágrafo único do art. 221-B da LODF, havendo lei específica a detalhar o tema, seria possível a destinação de recursos públicos a bolsas de estudos em instituições de ensino com fins lucrativos.

À consideração superior.

Brasília, 19 de maio de 2016.



**Danuza M. Ramos**  
Procuradora do Distrito Federal



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Gabinete da Procuradora-Geral  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 084.000.228/2016  
INTERESSADO: Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação  
ASSUNTO: Abertura contrato  
MATÉRIA: Administrativa

Folha nº	238
Processo nº	084000228/2016
Rúbrica:	<i>[assinatura]</i> Matrícula: 43182-6

**APROVO O PARECER Nº 0405/2016 – PRCON/PGDF,**  
exarado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Danuza M. Ramos.

Em 27 / 05 /2016.

*[assinatura]*  
**JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA**  
Procuradora-Chefe  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo. Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 27 / 05 /2016.

*[assinatura]*  
**KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA**  
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo