

RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE ENSINO OBRIGATÓRIO

*Filipe Cortes de Menezes: Advogado em Aracaju (SE). Pós-graduando em Direito Público.

Artigo Publicado na Revista Jurídica Consulex n.283

INTRODUÇÃO

O Estado, enquanto ente político destinado a assegurar o bem comum, tem o dever de prestar serviços públicos de forma qualitativa. Ou seja: todo o aparelho administrativo deve voltar-se à realização das necessidades do povo que, afinal, é o *verdadeiro titular do poder*.

O ensino público integra os serviços essenciais e sua importância se traduz, inclusive, na obrigação de investimento mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) no setor (CF, art. 212) e na criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef (EC nº 14, de 12.09.96), de natureza contábil, e que recebeu tratamento idêntico àquele dado ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sendo seus recursos repassados de forma automática.

Pode-se definir o Fundef como "o produto de receitas específicas que, por lei, vinculam-se à realização de determinados objetivos".¹

A Constituição Federal positivou o serviço de educação como sendo obrigação do Estado (art. 208), devendo este ser entendido em sentido lato, de modo a abarcar todas os entes políticos, com autonomia política, normativa e financeira. Exegese em perfeita consonância com as regras da hermenêutica.

Nesse diapasão, MAXIMILIANO preleciona que "(...) deve o direito ser interpretado inteligentemente e não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, *prescreva inconveniência, vá ter conclusões inconsistentes ou impossíveis*".² (Grifo nosso.)

O serviço em comento, no viés constitucional (CF, arts. 205 e 206), pode ser conceituado como um processo

plural de ensino-pesquisa-aprendizagem cuja responsabilidade é imputada ao Estado, à família e à sociedade, de forma geral, tendo por finalidade o pleno desenvolvimento da pessoa para o exercício da cidadania e o seu preparo para o trabalho.³

Deflui-se dos citados dispositivos da Carta Magna que, num Estado Democrático de Direito, a educação deve ser universal, ou seja, estar ao alcance de todos, nos diversos níveis de ensino, em especial o fundamental e o médio.

Trata-se do reconhecimento, pelo legislador constituinte, de que a educação deve ser encarada como veículo de transformação e de progresso da sociedade, bem como de efetivação da justiça, da qual o direito é expressão. Sobre o tema, as palavras do Jurista PAULO NADER, *verbis*:

A idéia de justiça faz parte da essência do direito. Para que a ordem jurídica seja legítima, é indispensável que seja a expressão da justiça. O direito positivo deve ser entendido como um instrumento apto a proporcionar o devido equilíbrio nas relações sociais. A justiça se torna viva no direito quando deixa de ser apenas idéia e se incorpora às leis, dando-lhes sentido, e passa a ser efetivamente exercitada na vida social e *praticada pelos tribunais*. (Grifo nosso.)⁴

Nesse passo, a prestação do serviço de educação pelo Estado impõe-se como verdadeiro *débito* para com a sociedade. Assim, em caso de mora do ente devedor, surge o interesse do credor em promover-lhe a responsabilização civil na forma da legislação - *shuld* e *raftung*, no Direito alemão.⁵

Aliás, o descumprimento da obrigação constitucional de prestar serviços de educação à população propicia a intervenção da União nos Estados e destes nos Municípios, bem como a retenção da receita tributária compartilhada, caso o ente político não destine recursos mínimos ao desenvolvimento do ensino público.

Não cabe, nessa temática, a Teoria da Reserva do Possível, que é muito utilizada pelo Estado para escusar-se do cumprimento da obrigação. Se realmente existe déficit de recursos para a implementação do serviço em comento, isto

deve ser resolvido com uma administração pública mais eficiente (CF, art.37, *caput*), visando reduzir a despesa pública e combater a sonegação tributária.

A destinação de recursos para a educação deve estar prevista na lei orçamentária de cada ente político, em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo Federal e o Plano Plurianual. Ou seja, cabe aos Estados, Municípios e o Distrito Federal pautarem-se por uma política de planejamento administrativo, tributário e financeiro.

A responsabilidade (*haftung*) da autoridade competente, prevista na Carta Política, em decorrência da *ausência* da prestação do serviço de Educação ou por sua *deficiência* (art. 208, § 2º da CR/88) é *extensível* ao Estado (*latu sensu*), pois o agente administrativo *age em nome deste*, sendo na verdade a sua personificação. Este é o ponto central desta breve explanação.

No que se refere ainda à responsabilidade do Ente público (*haftung*) a Carta Política prevê a responsabilidade civil da autoridade pela *ausência* da prestação do serviço de Educação ou por sua *deficiência* (art. 208, § 2º da CR/88). Responsabilidade esta extensível ao Estado (*latu sensu*), pois o agente administrativo *age em nome do Estado e pelo Estado*, sendo na verdade a sua personificação. Este é o ponto central desta breve explanação..

Assim, a responsabilidade do Estado, com espeque no § 6º do art. 37 da Constituição Federal, pode decorrer de ação (serviço educacional inadequado) ou mesmo de omissão do agente político, devendo em ambas as situações ser considerada objetiva, em que pese entendimento doutrinário⁶ e jurisprudencial⁷ divergentes.

A legislação infraconstitucional, em consonância com o espírito social da Carta de 1988, também prevê a responsabilidade civil do agente público, remetendo ao dispositivo constitucional aludido. Trata-se da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que confere legitimidade ativa a qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, ao Ministério Público para acionar judicialmente o Poder Público, visando garantir o acesso ao ensino público (art. 5º, *caput*).

Nesse contexto, não se exigirá o pagamento de custas judiciais, por se tratar de hipótese de isenção tributária (CF, art. 5º, LXXIII). O feito tramitará sob o rito sumário (LDB, art. 5º, § 3º), pois a educação, como qualquer outro serviço essencial, requer uma resposta célere do Estado a fim de se evitar o "caos social".

ABORDAGEM JURISPRUDENCIAL

A jurisprudência ainda é incipiente no que se refere à temática sinalizada pelos dispositivos citados. Nada obstante, vale mencionar o entendimento fixado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, por sua Oitava Câmara Cível, no sentido de que descabe a alegação, por parte do ente público devedor, da impossibilidade de prestar serviço de educação por falta de recursos, tendo em vista ser esse um direito fundamental, não sujeito à discricionariedade do administrador (AC nº 70024055667, Relator Desembargador JOSÉ ATAÍDES SIQUEIRA TRINDADE, julgamento em 08.07.08).

Em outra oportunidade (AC nº 70024164683, Relator Desembargador CLAUDIR FIDELIS FACCENDA, julgamento em 05.06.08), assentou a Corte gaúcha que compete aos entes federados garantir adequado serviço de educação a todas as crianças e adolescentes, por força dos §§ 2º e 3º do art. 211 e dos incisos I, IV e V do art. 208 da Constituição Federal, combinado com o art 54, inciso I, da Lei nº 8069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Assim, a festejada jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em sintonia com o "querer constitucional", como exemplo de boa escola hermenêutica nacional, alça a educação ao patamar devido ao afirmar, inclusive, a desnecessidade de requerimento administrativo de vaga em creche, por se tratar de direito fundamental não sujeito à discricionariedade do administrador (AC nº 70022585228, Relator Desembargador JOSÉ ATAÍDES SIQUEIRA TRINDADE, julgamento em 10.03.08).

Num outro momento (AC nº 70021164090, Relator Desembargador CLAUDIR FIDELIS FACCENDA, julgamento em 19.12.07), destaca o princípio da universalização do ensino para afastar a alegação de ingerência do Poder Judiciário na Administração, em face da responsabilidade solidária dos entes públicos, aduzindo ser o Ministério Público parte legítima para promover ação civil pública (CF, art. 129,

III). visando assegurar o direito à educação da criança e do adolescente (ECA, arts. 201, V; 208, VII; e 212).

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, reafirmou o caráter indisponível do direito à educação, o qual não pode submeter-se à discricionariedade do administrador público nem ao pragmatismo do governo. E mais: cabe ao Judiciário atuar para coagir os demais Poderes constituídos a cumprir seus encargos políticos-jurídicos, a fim de evitar o comprometimento da eficácia e integridade de direitos culturais e sociais previstos na Carta Magna (RE nº 410.715-SP, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ 03.02.06).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação constitui serviço público essencial, de acesso universal, que merece o devido cuidado do Poder Público.

Nesse diapasão, não pode o ente político furtar-se aos investimentos necessários à implementação de uma educação pública de qualidade, por se tratar de obrigação constitucional composta do débito (*shuld*) e da responsabilidade (*raftung*), elementos presentes em qualquer outro tipo de relação obrigacional.

Assim, sempre que o Poder Público não destinar recursos à educação estará em mora com o titular do direito (a sociedade) e, portanto, sujeito à responsabilização, a qual não se resume na possibilidade de intervenção da União nos Estados e destes nos Municípios, com a restrição temporária de suas autonomias, estendendo-se a sanção ao agente político descumpridor na obrigação, em face de previsão contida nos arts. 37, § 6º e 208, § 2º, da Constituição Federal e no art. 5º, § 3º, da Lei nº 9.394/96.

BIBLIOGRAFIA

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 7 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1961.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MONTEIRO, Maurício Gentil. *Regime Jurídico-Constitucional da Educação. Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, nº 524, 13 dez. 2004. Disponível em:

<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6039>>. Acesso em: 30 ago. 2008.

MURAD, Enio Martins. *O Financiamento da Saúde e da Educação na Forma Fixada pela Constituição Federal*. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n° 1074, 10 jun. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8483>>. Acesso em: 30 ago. 2008.

NADER, Paulo. *Introdução ao Estudo do Direito*. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro: teoria geral das obrigações*. São Paulo: Saraiva, 2004.

NOTAS

¹ MURAD, Enio Martins. *O Financiamento da Saúde e da Educação na Forma Fixada pela Constituição Federal*. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n° 1074, 10 jun. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8483>>. Acesso em: 30 ago. 2008

² MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 7 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1961, p. 210.

³ MONTEIRO, Maurício Gentil. *Regime Jurídico-Constitucional da Educação*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n° 524, 13 dez. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6039>>. Acesso em: 30 ago. 2008

⁴ NADER, Paulo. *Introdução ao Estudo do Direito*. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p.125.

⁵ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil brasileiro: teoria geral das obrigações*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 35.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 673.

⁷ STF - 1ª T - RE - Rel Barros Barreto- j. 11.10.1951 - RT 225/581

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.