



.....

EDUCAÇÃO PARA TODOS: A ATUAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL NA DEFESA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

.....

*ENSURING EDUCATION FOR ALL: THE FEDERAL
PUBLIC ADVOCACY'S ROLE IN SAFEGUARDING PUBLIC
EDUCATION POLICIES IN BRAZIL*

Alexandre Carvalho¹

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 O direito à educação na Constituição Federal: entre promessa e efetividade; 3 Advocacia pública como agente de transformação: das expectativas normativas à realidade das políticas públicas da educação; 4 Um estudo de caso: a atuação da AGU na garantia do Programa Pé-de-Meia; 5. Considerações finais; Referências

¹ Procurador Federal em exercício na Procuradoria Federal do Instituto Anísio Teixeira de Estudos Educacionais (Inep), doutor em Direito, Estado e Constituição pela UnB, com doutorado sanduíche na Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica do Salvador e líder do grupo de pesquisa Constituição, Política e Instituições Judiciais/CPIJ (DGP/CNPq). E-mail: alexandre.zaidan@agu.gov.br



RESUMO: A Constituição Federal de 1988 consagrou a educação como direito fundamental e dever do Estado, vinculando-a ao desenvolvimento pessoal, à cidadania e à qualificação para o trabalho. No entanto, a universalização do acesso à educação pública e gratuita ainda enfrenta obstáculos estruturais e jurídicos relevantes. Nesse cenário, a Advocacia Pública Federal, por meio da atuação consultiva e contenciosa da Advocacia-Geral da União (AGU), exerce papel estratégico na construção da juridicidade das políticas públicas educacionais. Este artigo analisa a contribuição da AGU para a efetivação do direito à educação, destacando sua atuação na orientação jurídica prévia de atos administrativos e na defesa da legalidade de programas educacionais perante os órgãos de controle. A pesquisa desenvolve-se em três eixos: (i) o exame do direito à educação na Constituição de 1988 e os desafios à sua realização; (ii) a função estruturante da Advocacia Pública na formulação e salvaguarda de políticas públicas voltadas à educação; e (iii) a análise do caso do programa federal “Pé-de-Meia”, instituído pela Lei nº 14.818/2024, com foco na atuação da AGU junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) para garantir sua legalidade e continuidade. A partir desse estudo de caso, evidencia-se a importância da atuação jurídica estratégica da AGU na proteção de políticas públicas educacionais inclusivas, contribuindo para a efetivação dos direitos sociais e a consolidação do pacto constitucional de 1988.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos fundamentais; Direito à educação; Advocacia Pública; Políticas públicas; Programa Pé-de-Meia.

ABSTRACT: *The 1988 Federal Constitution enshrined education as a fundamental right and a duty of the State, linking it to personal development, citizenship, and professional qualification. However, the universalization of access to free public education still faces structural and legal challenges. In this context, the Federal Public Advocacy, through the advisory and litigation activities of the Office of the Attorney General (Advocacia-Geral da União – AGU), plays a strategic role in shaping the legality and legitimacy of public educational policies. This article analyzes the AGU's contribution to the realization of the right to education, emphasizing its role in legal advising on administrative acts and in defending educational programs before oversight bodies. The analysis unfolds in three sections: (i) an examination of the constitutional framework of the right to education and the challenges to its implementation; (ii) the structural function of public legal counseling in designing and safeguarding educational policies; and (iii) a case study on the federal program “Pé-de-Meia”, created by Law nº 14.818/2024, focusing on AGU's defense of its legality and continuity before the Federal Court of Accounts (TCU). The case highlights the importance of strategic legal action in protecting inclusive public policies and promoting the effectiveness of social rights under the 1988 constitutional order.*

KEYWORDS: Fundamental rights; Right to education; Public advocacy; Public policy; Pé-de-Meia Program;



1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco na consolidação dos direitos sociais no Brasil, destacando a educação como um direito fundamental de todos e um dever do Estado. O artigo 205 estabelece que a educação visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Contudo, a efetivação desse direito tem enfrentado desafios significativos, especialmente no que tange à universalização do acesso ao ensino público e gratuito.

Nesse contexto, a Advocacia Pública Federal tem desempenhado um papel crucial na implementação e defesa das políticas educacionais. Responsável pela representação judicial e extrajudicial da União, bem como pela consultoria jurídica dos órgãos federais, a Advocacia-Geral da União (AGU) atua para garantir a conformidade das ações governamentais com os preceitos constitucionais, assegurando a efetividade do direito à educação. Essa função transcende a mera emissão de pareceres, pois envolve a construção de segurança jurídica prévia nas decisões administrativas que organizam e executam políticas educacionais, contribuindo para a legitimidade institucional dessas iniciativas. A função consultiva da advocacia pública é elemento estruturante da administração pública racional, voltada à realização dos direitos fundamentais por meio da juridicidade eficiente das políticas públicas.

No campo educacional, a atuação consultiva da AGU é essencial para orientar gestores públicos na celebração de convênios, termos de execução descentralizada, contratos administrativos e parcerias com entes subnacionais, instituições federais de ensino e organizações da sociedade civil. A normatização e interpretação jurídica dessas relações administrativas afetam diretamente a alocação e o uso de recursos públicos destinados à educação e à pesquisa. A advocacia pública ocupa, assim, função indispensável para garantir que os atos administrativos respeitem os princípios da legalidade, eficiência, finalidade e supremacia do interesse público, especialmente em áreas sensíveis como a educação, onde os impactos sociais são amplos e duradouros.

Entre as principais atuações da Advocacia Pública Federal está a prevenção e solução de conflitos relacionados às políticas educacionais, evitando que questionamentos jurídicos inviabilizem programas essenciais. Além disso, a AGU tem papel fundamental na defesa da regularidade dos investimentos públicos em educação, assegurando que os recursos sejam aplicados conforme os preceitos constitucionais. O controle do financiamento da educação é um dos desafios mais significativos para a universalização do ensino público e gratuito. A destinação de recursos para essa área tem sido objeto de constantes debates e disputas nos tribunais, envolvendo tanto a fiscalização por órgãos de controle quanto a judicialização de questões orçamentárias.

Um exemplo emblemático dessa atuação ocorreu na defesa da implementação do programa “Pé-de-Meia”, criado pela Lei nº 14.818/2024. Esse programa tem como objetivo incentivar a permanência e a conclusão do ensino médio por estudantes de baixa renda, por meio da concessão de incentivos financeiros. O financiamento do programa ocorre com recursos do Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem), assegurando a sua execução dentro dos limites legais. A Advocacia-Geral da União desempenhou um papel fundamental na defesa dessa relevante política pública no Tribunal de Contas da União, em defesa do reconhecimento de sua legalidade e da continuidade do programa diante de questionamentos sobre a inclusão de recursos suficientes para sua execução na lei orçamentária.



Esta pesquisa adota uma abordagem empírico-qualitativa, alinhada à natureza exploratória do tema, que demanda uma análise aprofundada das dimensões normativas e práticas do direito à educação no contexto da atuação da Advocacia Pública Federal. O método qualitativo permite capturar a complexidade das interações institucionais e jurídicas envolvidas na implementação de políticas educacionais, priorizando a interpretação de fenômenos sociais e administrativos por meio de dados não numéricos, como documentos oficiais, pareceres jurídicos e relatos institucionais, conforme indicação de Cardano (2017).

Essa escolha metodológica justifica-se pela necessidade de compreender não apenas os aspectos formais da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 14.818/2024, mas também os processos dinâmicos de construção de segurança jurídica nas decisões administrativas, revelando como a Advocacia-Geral da União (AGU) atua como mediadora entre o dever estatal e a efetivação de direitos fundamentais. Assim, a pesquisa enfatiza a triangulação de fontes para enriquecer a validade interpretativa, evitando reducionismos quantitativos que não capturariam a essência transformadora da advocacia pública em cenários de judicialização orçamentária.

Dentro dessa perspectiva, emprega-se a técnica de estudo de caso como estratégia central, focando na defesa da implementação do programa “Pé-de-Meia” perante o Tribunal de Contas da União. O estudo de caso, conforme preconizado por Yin (2015) e Neto *et al.* (2024), é particularmente adequado para investigar fenômenos contemporâneos em seu contexto real, permitindo uma análise holística que integra múltiplas evidências: análise documental de autos processuais, pareceres e peças processuais da AGU, decisões do TCU e normativas correlatas. As fontes de pesquisa serão examinadas via análise de conteúdo para identificar padrões de argumentação jurídica, como a invocação de princípios constitucionais de eficiência e supremacia do interesse público. Essa delimitação ao caso específico não compromete a generalização teórica, mas ilustra mecanismos replicáveis de intervenção da advocacia pública, contribuindo para o debate sobre a racionalização da administração pública educacional no Brasil.

Diante da complexidade dos desafios impostos à realização do direito à educação, este artigo se propõe a analisar três aspectos fundamentais desse direito fundamental. Primeiramente, será discutido o direito à educação na Constituição Federal, abordando a sua dimensão normativa e os desafios à sua implementação. Em seguida, será explorado o papel da Advocacia Pública como agente de transformação, analisando sua contribuição na formulação e defesa das políticas educacionais. Por fim, apresentar-se-á um estudo de caso sobre a atuação da AGU na defesa do programa “Pé-de-Meia” perante o TCU, demonstrando como sua intervenção assegurou a continuidade dessa política pública essencial para a inclusão educacional.

2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: ENTRE PROMESSA E EFETIVIDADE

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco na consolidação do direito à educação no Brasil. Os debates travados durante a Assembleia Nacional Constituinte refletiram a preocupação em estabelecer a educação como um direito fundamental, assegurando sua universalização e financiamento adequado pelo Estado. No âmbito da Subcomissão de Educação, Cultura e Esporte, os constituintes discutiram amplamente a necessidade de garantir



o acesso universal ao ensino público e gratuito. Os constituintes entenderam que a educação é fundamental para o exercício da cidadania e para o desenvolvimento do país, estabelecendo metas ambiciosas para ampliar o acesso à educação básica.

Os debates na Assembleia Nacional Constituinte refletiram um compromisso coletivo com a construção de um sistema educacional inclusivo, democrático e de qualidade. As discussões resultaram em avanços significativos na garantia do direito à educação, estabelecendo a orientação normativa que orientaram as políticas educacionais. As deliberações enfatizaram que a educação deveria ser um instrumento de promoção da igualdade social e desenvolvimento nacional. Conforme registrado nos anais da Constituinte, houve consenso sobre a importância de expandir a oferta educacional, especialmente para as camadas mais vulneráveis da população (Viana, 2013).

A gestão democrática do ensino público também foi amplamente debatida. Os constituintes defenderam a participação da comunidade escolar na tomada de decisões, visando aumentar a transparência e a eficiência na administração educacional (Machado, 2013). Esse princípio foi incorporado ao artigo 206 da Constituição, refletindo o compromisso com a democratização da gestão educacional.

Um dos pontos centrais dos debates foi o financiamento da educação. Os constituintes reconheceram que, sem recursos adequados, seria impossível assegurar a qualidade e a universalização do ensino. Discutiu-se a vinculação de percentuais mínimos da receita pública para a manutenção e desenvolvimento do ensino, visando garantir recursos estáveis e suficientes para o setor. Essa preocupação resultou na inclusão do artigo 212 da Constituição, que estabelece a obrigatoriedade de investimentos mínimos por parte da União, estados e municípios. Além disso, os debates evidenciaram a necessidade de reconhecer o ensino obrigatório e gratuito como um direito público subjetivo. Isso significa que qualquer cidadão poderia exigir judicialmente o cumprimento desse direito, obrigando o Estado a oferecer vagas e condições adequadas de ensino (Martins, 2018). Essa perspectiva foi fundamental para fortalecer a justiciabilidade do direito à educação no país, em que pese o necessário aprofundamento do diálogo entre o judiciário e a área técnica do governo dedicada às políticas públicas educacionais (Scaff e Pinto, 2016).

Contudo, assegurar o direito à educação e os recursos orçamentários necessário à sua universalização, num país marcado pela exclusão estrutural que historicamente se caracteriza pela marginalização dos setores mais vulneráveis da população, permanece sendo um grande desafio e alvo de frequentes ataques por parte de uma pequena parcela de privilegiados com amplo poder decisório nas instituições de representação (Bezerra e Lima, 2021; Santos de Oliveria e Santelli, 2020). Não por outro motivo, a universalização do ensino público e gratuito depende de políticas públicas que enfrentem desigualdades históricas, regionais e socioeconômicas. Tais políticas, no entanto, estão sujeitas a desafios de legalidade, controle de contas, disputas federativas e, por vezes, judicialização.

Pois bem, o acesso seletivo e diferencial à educação, que condena jovens de famílias de baixa renda à exclusão das melhores posições profissionais no mercado ou no setor público é uma realidade que continua a se reproduzir no país. A gravidade desse cenário pode ser demonstrada pela checagem dos dados relativos à presença e permanência dos jovens brasileiros no ensino médio no país.



De acordo com o Censo Escolar 2023, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), foram registradas aproximadamente 7,7 milhões de matrículas no ensino médio, indicando uma queda de 2,4% em relação ao ano anterior. Além disso, o ensino médio apresenta as maiores taxas de repetência e evasão dentro da educação básica, com índices de 3,9% e 5,9%, respectivamente. Esses dados refletem desafios significativos para a retenção dos estudantes nessa etapa de ensino.

Nesse sentido, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) de 2023 revelou que 91,9% dos jovens de 15 a 17 anos estavam frequentando a escola, mas apenas 75% estavam matriculados especificamente no ensino médio. Também as desigualdades regionais são evidentes, com o Sudeste apresentando uma taxa líquida de matrículas de 81%, enquanto o Norte registra apenas 65,9%.

O subfinanciamento do ensino médio é apontado como um dos principais obstáculos para a universalização dessa etapa de ensino. Embora o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) contemple o ensino médio, os recursos destinados não são suficientes para garantir sua expansão e qualidade, especialmente na modalidade integrada à educação profissional (Oliveira, 2009).

Pesquisas acadêmicas também corroboram a persistência desse problema. O estudo de Carmo *et al.* (2014) discute as políticas públicas de democratização do acesso ao ensino superior e a estrutura básica de formação no ensino médio regular, destacando as limitações financeiras que impactam negativamente a qualidade do ensino e, consequentemente, o acesso dos jovens à universidade.

Diante desse cenário, torna-se evidente a necessidade de políticas públicas que ampliem o financiamento do ensino médio, visando não apenas à universalização do acesso, mas também à melhoria da qualidade do ensino. Somente com investimentos adequados será possível reduzir as taxas de evasão, aumentar a retenção dos estudantes e ampliar as oportunidades de acesso ao ensino superior para a juventude brasileira.

3 ADVOCACIA PÚBLICA COMO AGENTE DE TRANSFORMAÇÃO: DAS EXPECTATIVAS NORMATIVAS À REALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO

A partir da década de 1990, com a crescente judicialização das políticas públicas e o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno e externo da administração, a atuação da Advocacia-Geral da União passou a ser não apenas de representação judicial, mas também de assessoramento jurídico estratégico para garantir a legalidade e viabilidade dos programas educacionais. A transformação do papel do Estado e o caráter vinculante dos direitos fundamentais demandaram um modelo de governança pública pautado pela racionalidade, integridade e compromisso com os objetivos constitucionais.

Um dos principais exemplos do avanço dessa pauta está na aplicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, que detalha os princípios e objetivos da educação nacional, enfatizando a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, bem como a garantia de padrão de qualidade (art. 3º). É sobre a orientação de tais princípios que a advocacia pública atua na interpretação e aplicação dessas regras, assegurando que as políticas educacionais estejam alinhadas com os preceitos legais.



Contudo, mais além da verificação formal da compatibilidade da formulação, desenho jurídico e acompanhamento da implementação das políticas públicas, em especial no desempenho de sua atividade consultiva (Cabral, 2021), tem cabido à advocacia pública federal uma contribuição fundamental na criação de uma imaginação institucional que potencialize e aperfeiçoe a atuação estatal na entrega do direito à educação, abrangendo a avaliação de sua eficácia e impacto social nos mais diversos locais do país, em parceria com estados e municípios, o que envolve também uma análise sobre o próprio financiamento desse direito.

Essa dimensão central do aperfeiçoamento da atuação estatal está diretamente relacionada à qualificação e dedicação dos advogados públicos, cuja formação especializada e contínua permitem o desenvolvimento de soluções jurídicas criativas, eficientes e menos onerosas ao erário. Essa qualificação é crucial para reduzir os índices de judicialização e assegurar o retorno social das políticas públicas da área educacional. A atuação proativa dos membros da AGU, por exemplo, tem possibilitado a celebração de acordos judiciais e extrajudiciais que evitam longos litígios, como nas demandas sobre transporte escolar e distribuição de livros didáticos. Assim, a Advocacia Pública deve ser entendida como função essencial à Justiça, com papel ativo na construção de consensos administrativos e na superação de entraves burocráticos à efetividade dos direitos sociais.

Nesse sentido, a AGU também exerce relevante papel na fiscalização e no monitoramento jurídico contínuo da execução das políticas públicas educacionais. Essa atuação se dá tanto por meio da atuação das consultorias jurídicas junto aos ministérios, quanto por meio da Consultoria-Geral da União, que elabora notas técnicas, pareceres normativos e orientações jurídicas voltadas à conformação de políticas públicas com os ditames constitucionais. Esse trabalho contribui não apenas para prevenir ilegalidades e evitar responsabilizações, mas também para a concretização de políticas públicas legítimas e sustentáveis.

A atuação técnica da AGU mostra-se particularmente relevante diante das tentativas de paralisar, judicializar ou restringir programas educacionais que visam à inclusão e à permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade. E essa atuação tem garantido bons resultados para as políticas públicas educacionais. A atuação da advocacia pública federal ajudou a construir o entendimento no Supremo Tribunal Federal que garantiu o sigilo estatístico dos dados individualizados e informações pessoais dos estudantes, impedindo a transmissão desses dados para finalidade diversa e assegurando ao INEP a atribuição de pesquisar e monitorar políticas públicas educacionais. Também resultou de esforço da AGU a decisão que manteve a transferência de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal para garantir acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública, em virtude da pandemia da Covid-19, em respeito à continuidade do ensino. E ainda a decisão que consolidou a obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos, de acordo com o núcleo básico de matérias acadêmicas, sujeito à supervisão, avaliação e fiscalização pelo Poder Público, inclusive como forma de evitar a evasão escolar e garantir a socialização do indivíduo, afirmando a tese de que *“Não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua família ao ensino domiciliar, inexistente na legislação brasileira”*.

Merecem ainda registro as diversas intervenções em defesa institucional do ENEM por parte da AGU como exemplo emblemático da proteção do interesse público diante de ameaças à continuidade de políticas de acesso ao ensino superior. Em episódios como as tentativas de suspensão do exame durante a pandemia de COVID-19 por decisões judiciais e os questionamentos



sobre o caráter técnico e imparcial das provas, a advocacia pública federal reafirmou precedentes do STF, que reconhecem o dever de deferência ao legislador e o respeito à discricionariedade administrativa na definição de políticas públicas educacionais. Além disso, a AGU vem contribuindo para assegurar a regularidade das contratações públicas vinculadas à realização do exame, enfrentando resistências de órgãos de controle e garantindo segurança jurídica para a execução anual do ENEM.

Como se sabe, a autonomia da Advocacia Pública é elemento indispensável para a consolidação de políticas públicas eficazes, sobretudo em áreas sensíveis, como a educação. Cada vez mais, os advogados públicos têm atuado na articulação entre os limites normativos e a concretização de direitos fundamentais, sendo essencial que suas atividades sejam pautadas pela independência técnica e funcional, conforme previsto no artigo 131 da Constituição Federal de 1988. Essa independência garante que os pareceres e orientações jurídicas não estejam sujeitos a pressões políticas, preservando a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos.

Pois bem, entre as expectativas normativas criadas para dirigir a atuação dos gestores públicos nas decisões sobre o financiamento da educação básica, a Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), estabeleceu no seu art. 50 que “A União desenvolverá e apoiará políticas de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, de acesso e de permanência na escola, promovidas pelas unidades federadas, em especial aquelas direcionadas à inclusão de crianças e adolescentes em situação de risco social”. Curioso notar que a Lei nº 9.424/1996, que cuida do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) estabeleceu igual disposição no seu art. 14.

A garantia de que os recursos orçamentários destinados à educação básica cheguem aos seus beneficiários e transforme as realidades de jovens em todo o país constitui um eixo fundamental de atuação da Advocacia-Geral da União do planejamento à supervisão da implementação das políticas públicas. Entre os exemplos recentes pode-se mencionar a articulação entre diversos atores da federação em torno do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica, instituído pela Medida Provisória nº 1.174, de 12 de maio de 2023, que representou um investimento de aproximadamente R\$ 4,1 bilhões, direcionados para obras em escolas de educação infantil, ensino fundamental e profissionalizante, incluindo reformas, ampliações de estruturas educacionais, além de quadras e coberturas de quadras esportivas, com repasses via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), integrando as ações do Novo Programa de Aceleração do Crescimento, e garantindo a abertura de mais 740 mil novas vagas no ensino básico.

A complexidade de uma política pública com tal alcance e diversidade de atores em todo o país foi o motivo para a inclusão dessa relevante ação governamental na Rede AGU de Segurança Jurídica e Integridade. Para essa e outras grandes ações do governo que demandam a instauração de processos de licitação de obras e serviços de engenharia, a AGU em parceria com o MGI, elaborou o Instrumento de Padronização da Instrução dos Procedimentos de Contratação da Administração Pública Federal, com orientação técnica e jurídica objetiva e padronizada para a adequação dos processos de contratação.



Já no que diz respeito à atuação contenciosa, a postura proativa da AGU na formatação de acordos sobre temas sensíveis relativos ao orçamento da educação também tem sido pioneira no alcance de bons resultados. Por exemplo, as tratativas lideradas pela advocacia pública federal que resultaram nos acordos nas ações que discutiam os valores repassados pela União a título de complementação de recursos do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), o que implicou o repasse do montante de R\$ 9 bilhões para a educação a dez estados da federação e pôs fim a demandas judiciais que estavam no Supremo Tribunal Federal há mais de vinte anos.

Também se poderia tratar aqui da atuação da AGU no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 341, no STF, em que se determinou que as novas regras do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) não poderiam ser aplicadas retroativamente, protegendo os direitos dos estudantes já beneficiados pelo programa. Essa decisão destaca a necessidade o diferencial que uma assessoria jurídica qualificada na orientação judicial de um tema relevante para as políticas educacionais pode ter na redução de risco orçamentário e ganho jurídico operacional.

4 UM ESTUDO DE CASO: A ATUAÇÃO DA AGU NA GARANTIA DO PROGRAMA PÉ-DE-MEIA

Importante frente de batalha, encampada pela AGU em defesa da implementação de uma política educacional de vanguarda para os estudantes do ensino médio no país, foi a defesa da constitucionalidade e legalidade do Programa Pé-de-Meia. Instituído pela Lei nº 14.818/2024 e regulamentado pelo Decreto nº 11.901/2024, essa importante política pública tem como objetivo principal incentivar a permanência e a conclusão do ensino médio por estudantes matriculados na rede pública, por meio de auxílio financeiro condicionado à frequência escolar e ao desempenho acadêmico. Trata-se da criação de mecanismos de redução da evasão escolar e promoção da equidade de oportunidades educacionais, potencializando a universalização do ensino médio e o tão sonhado ingresso na universidade a tantos jovens e situação de vulnerabilidade social².

O Pé-de-Meia estabelece quatro modalidades de pagamento, os incentivos matrícula, no valor anual de R\$ 200,00; frequência, no valor total anual de R\$ 1.800,00; conclusão, no valor total anual de R\$ 1.000,00; e Enem, no valor total de R\$ 200,00. Os repasses ocorrem por meio de depósitos bimestrais em conta bancária específica, vinculada ao NIS (Número de Identificação Social) do estudante jovem de baixa renda, regularmente matriculado no ensino médio nas redes públicas de ensino, cuja família esteja inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Adicionalmente, o pagamento é condicionado ao cumprimento dos requisitos de frequência mínima de 80% e aprovação escolar. Os recursos são liberados progressivamente, com parcelas adicionais condicionadas à conclusão de cada ano letivo.

O programa já beneficia cerca de 3,9 milhões de estudantes e, conforme previsão do art. 7º da Lei nº 14.818/2024, é financiado com recursos do Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio – FIPEM, gerido

² Registre-se que, de acordo com o Censo Escolar de 2023, o Brasil contava com 7,7 milhões de matrículas no Ensino Médio. Um cenário de evasão que indicava a perda de 150 mil matrículas ou 2,4% a menos do que em 2022, conforme dados do INEP.



pela Caixa Econômica Federal, com autorização de até R\$ 20 bilhões como limite global para custear e gerir o incentivo. No ano de 2024, o programa repassou R\$ 5,6 bilhões diretamente aos estudantes. E a estimativa do custo esperado para os pagamentos em 2025 é de R\$ R\$ 7,5 bilhões.

Contudo, em janeiro de 2025, o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou a suspensão de R\$ 6 bilhões destinados ao financiamento do programa Pé-de-Meia. A decisão foi amparada em supostas irregularidades na execução financeira do programa, especialmente no que se refere ao uso de recursos do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) e do Fundo Garantidor de Operações (FGO) para compor o Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio (Fipem). Em decisão cautelar, o Tribunal de Contas da União, no Relatório TC024.312/2024-0, questionou a legalidade da transferência de recursos entre esses fundos, argumentando que tais operações ocorreram à margem do orçamento da União, sem a devida autorização do Congresso Nacional. A decisão atendeu pedido do Ministério Público de Contas, que requereu o retorno dos recursos ao Tesouro Nacional e a prévia aprovação do uso de recursos dos fundos para aprovação na lei orçamentária anual.

Contra a decisão, a AGU apresentou agravo, requerendo a suspensão dos efeitos da cautelar com a concessão de prazo de 120 dias à União para apresentação de plano para cumprimento da medida, além do pedido para que o governo pudesse voltar a utilizar os recursos transferidos do FGO e do Fgeduc ao Fipem, na forma do art. 11 da Lei 14.818/2024, para financiamento do programa.

Em resumo, a AGU apresentou três fortes argumentos jurídicos agrupados do seguinte modo: 1) a legalidade das transferências dos recursos dos fundos garantidores ao Fipem, já que elas foram realizadas em conformidade com a Lei nº 14.818/2024, devidamente autorizada pelo Congresso Nacional e adequada às normas orçamentárias aplicáveis; 2) o impacto social negativo do bloqueio dos recursos, indicando que o impedimento do repasse de mais de R\$ 6 bilhões inviabilizaria a continuidade do Programa Pé-de-Meia, de modo que a interrupção repentina do programa causaria transtornos irreparáveis aos beneficiados, afetando negativamente milhões de estudantes de baixa renda, e 3) demonstrou a irreversibilidade do prejuízo aos beneficiários, caso fosse mantida a suspensão dos pagamentos, caso a decisão do TCU não fosse revertida, requerendo que seus efeitos fossem postergados para 2026.

Os argumentos da AGU encontravam fundamento no fato de que o artigo 11 da lei do pé-de-meia permite explicitamente o uso desses recursos para financiar o programa; logo, não haveria desrespeito ao princípio da legalidade previsto no artigo 37 da Constituição Federal. E, por via inversa, a manutenção da decisão importaria em ofensa ao princípio da continuidade dos serviços públicos que visa assegurar a prestação ininterrupta das atividades estatais essenciais, como a educação, além do que o bloqueio imediato dos recursos, sem a concessão de um prazo para adequações, seria desproporcional.

Pois bem, em 12 de fevereiro de 2025, o Tribunal de Contas da União deu provimento parcial ao recurso da AGU e revogou a medida cautelar, reconhecendo a presença do perigo da demora reverso e os potenciais impactos sociais e jurídicos decorrentes da interrupção do Programa Pé-de-Meia. A Corte de Contas ainda determinou ao Poder Executivo que, no prazo máximo de 120 dias, elaborasse e encaminhasse ao Congresso Nacional projeto de lei visando à abertura de crédito suplementar, ou outro expediente legal que respeite o regime constitucional do orçamen-



to público, destinado ao financiamento do Programa.

Esse é um caso emblemático, em que se pode verificar como a função do advogado público vai além da defesa judicial do Estado. Ele atua preventivamente na formulação, avaliação e acompanhamento de políticas públicas, desempenhando papel estratégico na implementação de direitos sociais. No campo educacional, sua atuação tem sido decisiva para garantir a conformidade legal dos programas, a exemplo da estruturação do Programa Pé-de-Meia. Nesse caso, os advogados públicos foram protagonistas na construção jurídica do modelo de financiamento e, posteriormente, na apresentação de argumentos técnicos que viabilizaram a continuidade do programa junto ao Tribunal de Contas da União (TCU). Como observa Gustavo Justino de Oliveira (2011), a advocacia de Estado é essencial para a boa governança pública e sua autonomia deve ser fortalecida como instrumento de defesa do interesse público.

Portanto, a efetivação do direito à educação no Brasil pós-1988 depende, em grande medida, da atuação firme, técnica e responsável da Advocacia Públca, a exemplo também do papel desempenhado pela AGU na defesa da legalidade dos repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), da construção jurídica do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), bem como na sustentação da legalidade de políticas afirmativas para o acesso ao ensino superior. Como afirma Alexandre Santos de Aragão (2006), a atuação jurídica estatal qualificada contribui diretamente para a realização dos objetivos fundamentais da República, notadamente a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. Logo, reforçar a autonomia e a valorização da Advocacia Públca é reforçar a garantia de um futuro mais justo por meio da educação.

A vitória da AGU e dos beneficiários do Pé-de-Meia consistiu na autorização para que a execução do programa não fosse paralisada, permitindo a utilização dos recursos bloqueados do Fipem, oriundos do Fgeduc para o pagamento dos incentivos financeiros aos beneficiários do Programa Pé-de-Meia, assegurando a continuidade dos pagamentos até a deliberação do Congresso Nacional sobre o tema. O caso mostra como mais do que uma função meramente processual, a atuação da AGU tem se consolidado como uma forma de governança jurídica e institucional, garantindo previsibilidade, legalidade e efetividade às ações educacionais federais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação da Advocacia Públca Federal na defesa do direito à educação revela-se fundamental para a consolidação de políticas públicas que visam à universalização do ensino médio no Brasil. Ao assegurar a conformidade das ações governamentais com os preceitos constitucionais e legais, a Advocacia-Geral da União desempenha um papel estratégico na garantia de que os recursos destinados à educação sejam aplicados de forma eficiente e em benefício dos estudantes mais vulneráveis. O caso do Programa Pé-de-Meia exemplifica essa atuação, demonstrando como a intervenção jurídica qualificada pode evitar a interrupção de iniciativas essenciais para a redução da evasão escolar e a promoção da equidade educacional.

A decisão do Tribunal de Contas da União que suspendeu temporariamente os repasses do Pé-de-Meia, sob o argumento de irregularidades orçamentárias, colocou em risco o acesso de milhões de jovens ao incentivo financeiro condicionado à permanência na escola. No entanto, a atuação proativa da AGU, fundamentada em argumentos jurídicos robustos — como a legalidade



das transferências entre fundos, o impacto social negativo da suspensão e a necessidade de preservar a continuidade do serviço público — garantiu a revogação da medida cautelar. Essa vitória não apenas assegurou a manutenção do programa, mas também reforçou a importância de uma advocacia pública comprometida com a efetividade das políticas educacionais.

Por fim, o caso do “Pé-de-Meia” evidencia os desafios estruturais que ainda persistem na universalização do ensino médio, desde o subfinanciamento até a necessidade de mecanismos mais eficazes de fiscalização e gestão. Assim, a defesa técnica, eficiente e responsável da AGU em relação às políticas públicas educacionais deve ser compreendida como parte essencial do modelo brasileiro de concretização de direitos fundamentais. Trata-se de uma advocacia que opera com base em critérios de legalidade, interesse público e compromisso institucional com os valores fundantes do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, fortalecer a AGU e reconhecer sua autonomia técnica não é apenas uma exigência funcional do aparato estatal, mas uma condição para a promoção de justiça social e igualdade de oportunidades educacionais.

Ao participar ativamente da formulação normativa e da regulação jurídica das políticas públicas educacionais, a AGU cumpre papel essencial na mediação federativa. O financiamento da educação no Brasil depende de arranjos cooperativos entre União, estados e municípios, cuja efetividade exige clareza normativa, segurança jurídica nos repasses e adequação às finalidades constitucionais. O desempenho dessa função orientadora de Advogados da União, Procuradores Federais e da Fazenda Nacional permite a harmonização dessas relações, prevenindo litígios federativos e assegurando o regular emprego dos recursos públicos.

A Advocacia Pública Federal, ao atuar na interface entre o jurídico e o político, contribuiu para superar esses obstáculos, assegurando que o direito à educação prevaleça mesmo em cenários de contestação orçamentária. A educação para todos, como previsto na Constituição de 1988, exige não apenas vontade política, mas também uma estrutura jurídica sólida e uma advocacia pública capaz de defender os interesses coletivos com técnica e compromisso social. Assim, a AGU consolida-se como um agente indispensável na construção de um sistema educacional mais justo e inclusivo no Brasil.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, A. S. de. **Direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BEZERRA, V.; LIMA, T. Constituição do direito à educação no Brasil: histórico e impasses na segunda década do século XXI. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 31, n. 64, 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm>. Acesso em: 21 mar. 2025.



BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Instrumento de padronização da instrução dos procedimentos de contratação da Administração Pública Federal**. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/ippc-engenharia.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar 2023**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>>. Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Ensino médio tem maior taxa de evasão da educação básica. **Agência Gov**. Disponível em: <<https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202402/ensino-medio-tem-maior-taxa-de-evasao-da-educacao-basica>>. Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **MS 36.150 AgR**, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 14 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADI 6.926**, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe 19 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **RE 888.815/RS**, Rel. Min. Roberto Barroso, Red. Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 21 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADPF 341**, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe 2 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **TC 024.312/2024-0**. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2025/01/024.312-2024-0-AN-Pe-de-Meia_referendo-de-cautelar.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2025.

CABRAL, R. A advocacia pública e a análise jurídica das políticas públicas. **Jota – Observatório da Advocacia Pública**, 24 maio 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/artigos/a-advocacia-publica-e-a-analise-juridica-das-politicas-publicas>>. Acesso em: 24 mar. 2025.

CARDANO, M. **Manual de Pesquisa Qualitativa**: a contribuição da teoria da argumentação. Petrópolis: Vozes, 2017.

CARMO, E. F. *et al.* Políticas públicas de democratização do acesso ao ensino superior e estrutura básica de formação no ensino médio regular. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 95, n. 240, p. 304-327, maio/ago. 2014.

MACHADO, O. L. **Educação e constituinte de 1988**: a participação popular nos quadros da democracia da nova república e a reflexão de Florestan Fernandes. Frutal: Prospectiva, 2013.

MARTINS, P. Constituinte, financiamento e educação: a voz dos protagonistas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 823-845, 2018.



NETO, J. M. W. G.; ALBUQUERQUE, R.; SILVA, R. F. **Estudos de Caso**: manual para a pesquisa empírica qualitativa. Petrópolis: Vozes, 2024.

OLIVEIRA, R. de. Possibilidades do ensino médio integrado diante do financiamento público da educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 51-66, jan./abr. 2009.

OLIVEIRA, G. J. de. **Advocacia pública e governança**. São Paulo: Malheiros, 2011.

OLIVEIRA, M. S. de; SANTELLI, I. H. da S. O direito à educação na ordem constitucional brasileira: texto e contexto. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 14, n. 53, dez. 2020.

SCAFF, E.; PINTO, I. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, abr./jun. 2016.

YIN, R. K. **Qualitative Research from Start to Finish** (2nd ed.). New York: Guilford Press, 2015.

VIANA, N. M. **Educação na Assembleia Nacional Constituinte: debates da Subcomissão de Educação e Cultura, sobre ensino médio de 1987 a 1988**. Câmara dos Deputados. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/15265>>. Acesso em: 26 mar. 2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

