



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

Processo: TC 2177/026/13.
Órgão: Secretaria de Estado da Educação.
Assunto: Contas Anuais.
Exercício: 2013.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Retornam os autos ao Ministério Público de Contas após manifestação da Origem, dos órgãos técnicos e da Procuradoria da Fazenda Estadual (PFE).

Trata-se da consolidação dos resultados das contas anuais apurados, por amostragem, pelas fiscalizações empreendidas nas 111 Unidades Gestoras Executoras (UGEs) pertencentes à Secretaria de Estado da Educação, durante o exercício de 2013.

O relatório da Fiscalização (fls. 76/278), a cargo da DF 8.4, arrolou UGEs que foram extintas (fls. 76/77). A seguir, informou que, excetuada a UGE 80.103 – Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional (TC-2180/026/13), todas as demais apresentam pendências contábeis, impondo-se urgentes providências por parte da Administração.

Em cuidadosa e minudente análise, o órgão instrutivo apontou falhas envolvendo adiantamentos, processos de despesa e execução contratual, almoxarifados, bens patrimoniais, ordem cronológica de pagamentos e outras ocorrências.

Às fls. 250/257 do relatório da Fiscalização foram arroladas as UGEs em que não foram apuradas falhas e, às fls. 257/272, aquelas em que foram constatadas impropriedades nas sínteses dos achados, cujos detalhes acerca dos apontamentos podem ser consultados nos processos individuais relativos a cada Unidade pertencente à



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

Secretaria Estadual da Educação. As irregularidades, descritas detalhadamente nos tópicos específicos do relatório, estão resumidas no quadro existente às fls. 273/277.

A 8ª Diretoria de Fiscalização endossou as conclusões do órgão auditor (fls. 279/289). A PFE opinou pela aprovação das contas (fls. 290).

Determinada a manifestar-se pelo Eminentíssimo Relator (fl. 291), a Assessoria Técnica - ATJ (fls. 294/301) opinou, sob o ponto de vista técnico-contábil, pela regularidade dos atos praticados e quitação dos responsáveis, a despeito dos apontamentos contidos no relatório da fiscalização, com recomendação para sua integral adequação. Ressaltou ainda a necessidade de verificação da regularização dos saldos pendentes nas futuras fiscalizações em relação a 08 das 09 UGE's extintas, por força do Decreto Estadual nº 57.141/11. Ademais disso, formulou proposta de abertura de autos próprios para tratar da rede de suprimentos e da informatização junto ao Conselho Estadual de Processamento de Dados e à Prodesp, entendendo, todavia, restar comprometida a matéria em relação aos "*adiantamentos e/ou pagamento de diárias e a ausência de processo licitatório para a contratação de serviços de transporte e/ou lanches e/ou bens/serviços e/ou combustíveis*" (fl. 301), conforme apurado nos TC's 2236/026/13, 2238/026/13, 2251/026/13 e 2260/026/13.

Notificados (fl. 339), os responsáveis apresentaram esclarecimentos nos respectivos autos, sumarizados às fls. 358/386 pela especialista da Assessoria Técnica, constando, às fls. 386/387, a relação das 45 UGE's que não apresentaram justificativas.

Quanto ao saldo existente em contas patrimoniais extintas das UGE's tratadas nos TC's 2182/026/13, 2183/026/13, 2184/026/13, 2185/026/13, 2186/026/13, 2187/026/13, 2188/026/13 e 2189/026/13, a perita da ATJ realçou a implementação de programação de saneamento progressivo da regularização dos saldos, cujo plano de ação previa término em abril de 2015 (fl. 363), mas que, nos presentes autos, não se sabe se foi alcançado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

Além disso, a especialista da d. ATJ (fls. 364/387) também analisou as falhas apontadas nos seguintes TC's: 2179/026/13, 2181/026/13, 2191/026/13, 2192/026/13, 2194/026/13, 2195/026/13, 2196/026/13, 2197/026/13, 2198/026/13, 2199/026/13, 2200/026/13, 2204/026/13, 2207/026/13, 2209/026/13, 2210/026/13, 2212/026/13, 2213/026/13, 2214/026/13, 2215/026/13, 2217/026/13, 2218/026/13, 2224/026/13, 2226/026/13, 2227/026/13, 2231/026/13, 2237/026/13, 2241/026/026/13, 2245/026/13, 2246/026/13, 2248/026/13, 2250/026/13, 2252/026/13, 2254/026/13, 2255/026/13, 2256/026/13, 2257/026/13, 2259/026/13, 2262/026/13, 2264/026/13, 2269/026/13, 2270/026/13, 2274/026/13, 2276/026/13, 2277/026/13, 2279/026/13, 2280/026/13, 2281/026/13, 2282/026/13, 2286/026/13, 2287/026/13, 2288/026/13, 2289/026/13.

Em conclusão, o órgão técnico opinou pela regularidade das contas, asseverando que *“As ocorrências apuradas pela fiscalização foram justificadas, sob os aspectos econômicos e financeiros podem ser aceitas, as falhas em nossa opinião, não inviabilizam a aprovação das contas, podendo ser objeto de recomendação, devendo, a fiscalização verificar as afirmações (procedimentos) dos órgãos nas próximas inspeções “in loco””* (fl. 387).

A Chefia da ATJ posicionou-se no mesmo sentido de sua antecessora, opinando pela aprovação das contas, sem prejuízo de recomendações aos responsáveis pelas Unidades nas quais foram detectadas falhas para que implantem medidas efetivas de saneamento, evitando a reincidência nos achados (fls. 389/391).

A PFE pronunciou-se, novamente, pela aprovação da matéria (fl. 392).

A Secretaria da Educação encaminhou relatório da auditoria realizada pela Secretaria da Fazenda sobre as recomendações contidas no TC-788/026/14 (contas do Governador do Estado durante o exercício de 2014) e sobre a Ação 5146 – Escola da Família, inserida no Programa Orçamentário 0805 – Parceria Escola, Comunidade e Sociedade Civil. Informa que a Coordenação Geral tomou ciência do relatório em



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

questão e acatou as recomendações para o aperfeiçoamento da operacionalização do programa, que será revisto no PPA de 2016 a 2019, com aplicação da metodologia do orçamento por resultado (fls. 393/402).

Eis o estágio em que nos chegam os autos para apreciação, na condição de *custos legis*.

É o relatório.

Inicialmente, importante registrar que a Constituição da República atribuiu ao Ministério Público de Contas a missão de zelar pela ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais perante o Tribunal de Contas, sendo, portanto, órgão legítimo para a defesa dos direitos difusos, coletivos e indisponíveis no que tange aos aspectos atinentes ao exercício do controle externo, porquanto possui o dever de atuar quando tiver conhecimento de fatos deletérios que estejam sob a jurisdição da Corte de Contas.

Dessa forma, o Ministério Público possui o dever irrenunciável e impostergável de defesa dos direitos fundamentais, cabendo-lhe exigir dos Poderes Públicos e dos que agem em atividades de prestação de serviços considerados relevantes – como é o caso da educação – o efetivo respeito aos direitos constitucionalmente assegurados.

Na visão desta Procuradoria, não basta circunscrever a análise e fiscalização do balanço anual das contas de 2013 da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE) a aspectos meramente formais ou pontuais de suas atribuições. Em que pese a importância dessa verificação mais restrita, é preciso, concomitantemente, ir além e avaliar a sua atuação à luz dos objetivos constitucionalmente traçados no bojo das ações de políticas públicas adotadas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

Necessário se faz, então, avaliar se a SEE cumpriu ao longo do exercício em apreço - de forma eficaz, eficiente e efetiva - a sua missão de, por meio da educação, propiciar o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, nos exatos termos do art. 205 da CR¹.

Ao sentir do *Parquet* de Contas, parece, do quanto instruído, que a Secretaria em tela, sob a ótica operacional, não tem cumprido seu escopo precípuo, por diversas razões, dentre as quais se destacam:

- 1) a inexistência em 2013 de planejamento adequado de ações voltadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação;
- 2) o elevado índice de contratações temporárias de pessoal no setor;
- 3) os problemas na gestão da alimentação escolar;
- 4) a oferta precária de ensino para jovens e adultos;
- 5) a alta porcentagem de evasão escolar no ensino médio;
- 6) a superlotação das salas de aula;
- 7) o desrespeito à gestão democrática;
- 8) a postergada garantia de plena acessibilidade às pessoas com necessidades especiais e
- 9) o desvio de recursos do piso estadual em MDE para cobertura de insuficiência financeira da SPPREV.

A propósito, vale noticiar que esta Procuradoria de Contas apresentou perante esta E. Corte, em 1º/07/16, representação em face da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (TC-12106.989.16, Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues) denunciando alguns dos pontos indicados no parágrafo anterior, além do fechamento de turmas da rede de ensino estadual enquanto cerca de 13% dos jovens residentes no Estado, na faixa etária de 15 a 17 anos, encontram-se fora da escola (em desobediência ao art. 208, I da Constituição de 88) e a redução da carga horária das escolas de tempo integral.

¹ “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

Após esse breve introito, passamos à apresentação das irregularidades mais relevantes praticadas pela SEE relativas ao exercício em questão (2013) que estão a mitigar a regularidade das contas em exame, quando observadas pelo prisma da legitimidade a que se refere o art. 70 da CR/88.

I- DO DESVIO DE RECURSOS PARA A SPPREV

O primeiro ponto a causar espanto é o montante bilionário desviado dos recursos do piso estadual em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) para a cobertura de insuficiência financeira da São Paulo Previdência (SPPREV), montante esse que somente em 2013 atingiu a cifra de **R\$ 3,327 bilhões** e que somou, no período de 2010 a 2016, o impressionante valor de **R\$ 25,190 bilhões**, conforme apresentado na seguinte tabela extraída do site da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo:

Exercício: 2016		Dados atualizados até 24/11/2016	
Despesa: 31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV VALORES PAGOS			
Órgão	Pago	Pago Restos	Total Pago
08000 – SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	R\$ 4.000.735.558,26	R\$ 556.241.484,72	R\$ 4.556.977.042,98
09000 – SECRETARIA DA SAÚDE	R\$ 282.596.047,71	R\$ 77.072.921,51	R\$ 359.668.969,22

Exercício: 2015			
Despesa: 31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV VALORES PAGOS			
Órgão	Pago	Pago Restos	Total Pago
08000 – SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	R\$ 3.938.365.024,80	R\$ 504.885.370,44	R\$ 4.443.250.395,24
09000 – SECRETARIA DA SAÚDE	R\$ 283.061.480,92	R\$ 69.920.074,07	R\$ 352.981.554,99

Exercício: 2014			
Despesa: 31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV VALORES PAGOS			
Órgão	Pago	Pago Restos	Total Pago
08000 – SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	R\$ 3.544.123.021,36	R\$ 467.847.883,65	R\$ 4.011.970.905,01
09000 – SECRETARIA DA SAÚDE	R\$ 224.751.438,30	R\$ 68.911.469,33	R\$ 293.662.907,63



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

EXERCÍCIO: 2013			
DESPESA: 31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV VALORES PAGOS			
ÓRGÃO	PAGO	PAGO RESTOS	TOTAL PAGO
08000 – SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	R\$ 3.327.044.995,39		R\$ 3.327.044.995,39
09000 – SECRETARIA DA SAÚDE	R\$ 212.149.362,94	R\$ 34.850.897,13	R\$ 247.000.260,07

Exercício: 2012			
Despesa: 31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV VALORES PAGOS			
Órgão	Pago	Pago Restos	Total Pago
09000 – SECRETARIA DA SAÚDE		R\$ 32.302.612,54	R\$ 32.302.612,54
Despesa: 31911304 - PARCELTO. DE DEBITOS JUNTO A PREV ESTADUAL. VALORES PAGOS			
Órgão	Pago	Pago Restos	Total Pago
08000 – SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	R\$ 3.375.245.843,12		R\$ 3.375.245.843,12

Exercício: 2011			
Despesa: 31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV VALORES PAGOS			
Órgão	Pago	Pago Restos	Total Pago
08000 – SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	R\$ 2.922.056.254,08		R\$ 2.922.056.254,08
09000 – SECRETARIA DA SAÚDE	R\$ 175.767.388,65	R\$ 33.309.080,31	R\$ 209.076.468,96

Exercício: 2010			
Despesa: 31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV VALORES PAGOS			
Órgão	Pago	Pago Restos	Total Pago
08000 – SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	R\$ 2.554.204.973,87		R\$ 2.554.204.973,80
09000 – SECRETARIA DA SAÚDE	R\$ 139.474.935,25	R\$ 1.895.087,51	R\$ 141.370.022,76

TOTAL PAGO ENTRE 2010 E 2016 (NOV) – SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	R\$ 25.190.750.409,62
TOTAL PAGO ENTRE 2010 E 2016 (NOV) – SECRETARIA DA SAÚDE	R\$ 4.979.006.026,75

Fonte: <<https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/ConsultaDespesaAno.aspx?orgao=>>. Caminho de pesquisa: Fase: "Pago"; Categoria: "3 - Despesas correntes"; Grupo: "31 - Pessoal e encargos sociais"; Modalidade: "Aplicações diretas-intra orçamentária"; Elemento: "02 - Contrib Estado p/ cobertura insuf fin-SPPrev".



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

Nesse ponto, vale destacar a inconstitucionalidade dos artigos 26 e 27² da Lei Complementar Estadual nº 1.010, de 01 de junho de 2007, que irregularmente franqueou ao Estado de São Paulo **contabilizar nos pisos mínimos de aplicação de recursos obrigatórios em saúde e educação de que tratam os artigos 198 e 212 da Constituição da República as despesas patronais de servidores públicos inativos e pensionistas, submetidos ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS), cuja gestão é realizada pela SPPrev.**

Inicialmente, lembramos que essa questão da **contabilização irregular de gastos com inativos no dever de aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino** foi objeto de estudo por parte desta 2ª Procuradoria encaminhado a V. Exa. em 16/12/16 por meio do **Ofício nº 11/2016**, ao ensejo e-TC-05198.989.16-2 – Contas do Governador - Exercício de 2016 e do e-TC-11834.989.16-2 – Acompanhamento da aplicação no ensino (Acessório 2).

Preliminarmente, destaca-se a questão relativa à inconstitucionalidade consubstanciada na invasão de competência legislativa exclusiva da União pelo Poder Legislativo estadual, decorrente da edição de normas gerais em matéria de ensino, que tratam de diretrizes e bases da educação nacional (arts. 22, XXIV, e 24, IX e §§ 2º e 4º, da CR/88).

² Que assim dispõem: “Artigo 26 - Os valores dos benefícios pagos pela SPPREV serão:

I - **computados para efeito de cumprimento de vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas;**

II - deduzidos do repasse obrigatório de recursos a outras entidades, órgãos ou Poderes dos quais os inativos, ou respectivos beneficiários, forem originários.

Artigo 27 - O Estado de São Paulo é responsável pela cobertura de eventuais **insuficiências financeiras do RPPS e do RPPM decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, observada a insuficiência apurada em cada um dos Poderes e órgãos autônomos.**

Parágrafo único - Entende-se por **insuficiência financeira o valor resultante da diferença entre o valor total da folha de pagamento dos benefícios previdenciários e o valor total das contribuições previdenciárias dos servidores, dos Poderes, entidades autônomas e órgãos autônomos do Estado.**” (destaquei).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

A propósito, os dispositivos em destaque da LCE nº 1.010/2007 são objeto da representação³ à Procuradoria-Geral da República pela propositura de ação direta de inconstitucionalidade, elaborada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, após provocação da 2ª Procuradoria de Contas.

O posicionamento, aliás, da Procuradoria-Geral da República sobre o tema já pode ser conhecido a partir da propositura da ADI nº 5546⁴ que questiona os incisos I e V do artigo 2º da Lei paraibana nº 6.676/1998 que, da mesma forma como prevê a LCE nº 1.010/2007, autoriza a inclusão dos encargos de professores inativos no cômputo das despesas relativas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), fato esse que indica uma atuação efetiva do *Parquet* federal a fim de também combater a inconstitucionalidade da lei paulista.

A título ilustrativo, no caso da saúde⁵, o comando normativo que se extrai dos artigos 26 e 27 da LCE nº 1.010/2007 é expressamente vedado pelo artigo 4º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 141/2012⁶.

No interesse destes autos, no caso da educação, sob a égide da Constituição de 1988, é inadmissível computar como manutenção e desenvolvimento do ensino a cobertura de déficit financeiro de regime próprio de previdência, porque tal

³ Conforme noticiado em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pfdc-quer-inconstitucionalidade-de-lei-paulista-que-viola-investimentos-minimos-na-saude-e-na-educacao>>.

⁴ Noticiada pela página do STF <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=319361>> e pelo Consultor Jurídico, conforme link: <<http://www.conjur.com.br/2016-jun-21/lei-remuneracao-professores-inativos-pb-questionada>>.

⁵ De acordo com o Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais, aprovado pela Portaria STN/MF nº 577/08, do Ministério da Fazenda, as despesas com inativos na saúde, quanto à classificação da despesa no nível função, referem-se à função Previdência e não à função Saúde. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8>.

⁶ “Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de: I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde; [...]”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

despesa não revela qualquer atividade-meio ou atividade finalística de manter e aperfeiçoar o ensino público no Estado.

Não há, logo, como receber tais valores como gasto em educação, tendo em vista a clara dissonância com a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), mais especificamente a partir da conjugação dos seus artigos 70 e 71⁷.

Esse, aliás, foi o longo esforço de depuração empreendido desde a Deliberação nº 06/1996 do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, que alterou a Deliberação nº 11/1995, admitindo um prazo de dez anos (ou seja, até 2006) – no seu artigo 3º, § 2º – para ajuste e adequação das contas de prefeituras e do Governo do Estado, no sentido de excluir do cômputo como despesa em MDE o pagamento de quaisquer benefícios previdenciários ou congêneres, ainda que originalmente concedidos para pessoal vinculado às carreiras da educação.

Esse mesmo debate foi levado a cabo também na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo nos anos de 1999 e 2000, durante a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Educação⁸, onde foi enfaticamente debatida a incorreta contabilização feita pela Secretaria Estadual da Educação de inativos no dever de gasto mínimo previsto no artigo 255 da Constituição Paulista.

⁷ Que estabelecem quais despesas são incluídas ou excluídas da manutenção e desenvolvimento do ensino:

“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**; (...)

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: (...)

VI - **pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.**” (grifei).

⁸ Como se pode ler no voto em separado do Deputado Cesar Callegari disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/cpi.htm>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

O tema também já foi objeto de análise no Parecer nº CP 26/97 do Conselho Nacional de Educação⁹, que, em resumo, assim dispôs sobre a matéria:

“é evidente que os inativos não contribuem nem para a manutenção nem para o desenvolvimento do ensino. Afastados que estão da atividade, não poderiam contribuir para a manutenção das ações que dizem respeito ao ensino. Se não podem sequer contribuir para tanto, menos ainda para o desenvolvimento – democratização, expansão e melhoria da qualidade – do ensino.” (fls. 10/11)

Nesta mesma linha de intelecção, é o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão 851/2001 do Plenário:

“[...] No entanto, o que considero fundamental nesta discussão – e por isso penso despicienda análise do assunto sob outros pontos de vista – é ter em mente qual foi a intenção do legislador ao criar o Fundo. E esse propósito, certamente, não foi o de remunerar professores inativos. [...]”.

Nesse sentido, partindo da análise do **impacto efetivo no percentual mínimo de aplicação obrigatória em educação, em nível estadual, com o volume de despesa decorrente da contabilização irregular de gastos com servidores inativos e pensionistas**, este Órgão Ministerial busca apresentar o prejuízo quantitativo já experimentado pela educação pública estadual (volume de recursos já desviados para o pagamento irregular de inativos) e os respectivos e eventuais efeitos deletérios futuros para o financiamento da educação pública.

Considerando que, de acordo com os dados constantes da Portaria Interministerial nº 1.496, editada pelos Ministros de Estado da Educação e da Fazenda em 28/12/12, o custo mínimo per capita anual de manter um aluno em jornada integral do ensino médio para o Estado de São Paulo em 2013 era de R\$ 4.103,52, o valor

⁹ Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PNCP2697.pdf>>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

transferido nesse exercício à SPPREV (R\$ 3,327 bilhões) seria suficiente para **MANTER MAIS DE 800 MIL ALUNOS EM SALA DE AULA**. Com isso, poder-se-ia, com folga, zerar o déficit de universalização de acesso à educação básica obrigatória na rede estadual de ensino (conforme dados do Censo Escolar PNAD/2014, 245 mil jovens de 15 a 17 anos estavam fora da escola, quantitativo esse que, muito embora refira-se a dados de 2014, por óbvio, carrega déficit de 2013).

Além disso, importante repisar que a aplicação da norma dos artigos 26 e 27 da LCE nº 1.010/2007 **já retirou da área da educação estadual, desde 2010, mais de R\$ 25 bilhões**, valores esses aqui trazidos sem a devida correção monetária, o que, caso fosse aplicada, certamente faria com que o montante ultrapassasse a casa dos R\$ 30 bilhões de recursos desviados do piso estadual em educação para quitação de despesas previdenciárias, vez que o IPCA acumulado no período de 2010 a 2016 foi de 50,89%. Ressalta-se, ainda, que os recursos destinados a cada exercício para o pagamento de inativos são crescentes (conforme dados das demais tabelas anexas), fato que – acaso não seja suprida esta omissão em sede de controle externo quanto ao tema – prejudicará de maneira ainda mais drástica o financiamento e a efetividade das políticas estaduais da área da educação.

Se voltarmos à realidade do próprio orçamento disponível para a SEE-SP em 2013 (fl. 80), veremos que os recursos desviados de 2010 a 2016 para a SPPREV do piso estadual em MDE equivale a praticamente tudo o que foi gasto no exercício de 2013: cerca de R\$ 25 bilhões!

A despeito do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), desde 2007, sequer aceitar para fins de contabilização do percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE os gastos com inativos e pensionistas – basicamente porque eles percebem **proventos** ou **pensões**¹⁰ e não **remuneração** – o Governo do Estado tem manejado a

¹⁰ Conceitos esses que devem servir de premissa para a análise do tema e que são claramente definidos pela Constituição (arts. 37 a 40 da CR/88).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

contabilização, incluindo tais gastos como **despesas intra-orçamentárias**, deixando-as fora do rol de despesas excluídas do Demonstrativo de Aplicação de Recursos da educação, conforme se observa dos relatórios anexos dos anos de 2010 a 2016.

Nessa linha, o Manual de Demonstrativos Fiscais, aplicado à União, aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, define que:

*“[...] considerando a interpretação conjunta dos arts. 37 e 40 da Constituição, os arts. 70 e 71 da LDB, e o art. 22 da Lei 11.494/07, conclui-se que, para fins do limite constitucional com MDE, **devem-se considerar apenas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais em educação, e que exerçam cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, pois a lei faz distinção entre as espécies de rendimento: remuneração, proventos e pensões.** As despesas com inativos e pensionistas devem ser mais apropriadamente classificadas como Previdência.”¹¹ (grifamos).*

Mais adiante, o Manual afirma também que somente “*a contribuição patronal ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS referente ao peçoal ativo da área da educação deve ser considerada para fins do limite constitucional com MDE*”.

É preciso, pois, aplicar no âmbito do controle externo a essência e os objetivos da legislação federal, exigindo do administrador público, ao menos, a boa gestão dos recursos e a aplicação adequada daquilo que o legislador originário definiu como “o mínimo” para se assegurar uma educação universal e de qualidade.

¹¹ Trecho extraído da fl. 352 do manual, disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU MDF 6 edicao versao 24 04 2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8)>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

Compete ao Tribunal de Contas impedir que manobras contábeis restrinjam a efetividade do artigo 212 da Constituição da República e atuem, ao mesmo tempo, em favor da Administração Pública e em detrimento dos milhares de adolescentes, usuários principais dos serviços educacionais, os quais o Estado está obrigado a ofertar.

A propósito, destaca-se o paradigmático voto do Ministro Celso de Mello no exame da ADPF nº 45, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal enfaticamente assinalou que não cabe a frustração da efetividade de direitos fundamentais em nome de restrições orçamentárias falseadas:

“É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.” (grifamos).

Em síntese, se, em vez de inconstitucionalmente cobrir rombos previdenciários, o expressivo volume de recursos transferidos à SPPREV tivesse sido corretamente destinado a projetos e ações educacionais, conforme determina a Constituição da República, certamente a nota da rede pública estadual para o ensino médio no IDEB de 2013 seria muito superior aos pífios 3,7 registrados e o ensino não



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

estaria na situação caótica e vergonhosa em que se encontra, conforme detalharemos a seguir. Tampouco ainda haveria mais de 200 mil jovens de 15 a 17 anos fora da escola, em evidente e assombrosa afronta ao art. 208, I e §2º da CR/88.

II- DO LIMITE MÁXIMO DE ALUNOS POR SALA DE AULA

Muito embora a Fiscalização não tenha abordado especificamente a questão neste processo, registre-se que a intervenção da Egrégia Corte de Contas Paulista sobre o assunto se justifica, até porque tal ponto foi levantado pela Fiscalização no bojo do exame das Contas Anuais do Governador, do exercício de 2014 e que, portanto, remontava a fatos precedentes e não resolvidos ao longo de 2013, conforme se verifica do excerto abaixo:

“De acordo com o Conselho Nacional de Educação, o número de alunos matriculados em uma mesma turma, nas séries que compõem os Ciclo I e II do Fundamental e o Ensino Médio, não pode exceder a 24, 30 e 30, respectivamente, sem prejuízos para a qualidade do ensino oferecido (Parecer CNE/CEB nº 08/2010, p. 19). Os números levantados pela fiscalização indicam que em quase todas as escolas (média de 96% nos três ciclos) há salas de aula superlotadas.” (destaques nossos)

Percentual de escolas com ao menos 01 (uma) turma com nº de alunos matriculados superior ao limite - Ciclo I

Limites	Escolas	
	Quantidade	%
Acima de 29 alunos	28	82,35%
Acima de 34 alunos	12	35,29%
Acima de 39 alunos	3	8,82%

Percentual de escolas com ao menos 01 (uma) turma com nº de alunos matriculados superior ao limite - Ciclo II

Limites	Escolas	
	Quantidade	%
Acima de 35 alunos	74	66,07%
Acima de 40 alunos	14	12,50%
Acima de 45 alunos	3	2,68%



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

**Percentual de escolas com ao menos 01 (uma) turma com n°
de alunos matriculados superior ao limite – EM**

Limites	Escolas	
	Quantidade	%
Acima de 35 alunos	86	81,13%
Acima de 40 alunos	59	50%
Acima de 45 alunos	15	14,18%

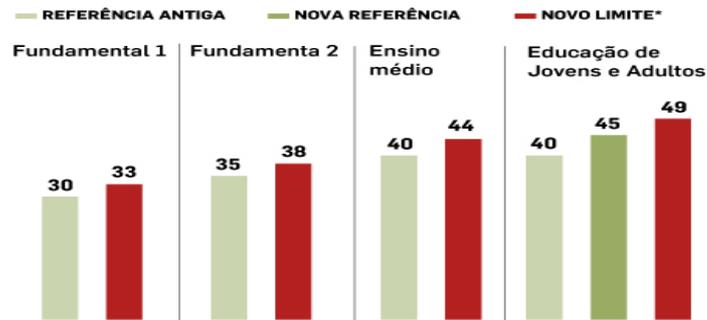
Nessa toada, vale destacar as ressalvas apontadas por esta E. Corte ainda no parecer emitido em relação às contas anuais de 2014 do Governador Geraldo Alckmin, ressalvas essas que foram decorrentes do não atendimento de recomendações coincidentes formuladas nas contas de 2012 e de 2013:

- “1. Aperfeiçoe, no âmbito do planejamento orçamentário, a quantificação das ações de governo, de modo que se garanta a correspondência mais precisa possível entre o previsto e o realizado;*
- 2. Submeta, sempre que possível, a execução dos programas governamentais à avaliação da eficiência, economicidade e efetividade, para efeito de conferir maior qualidade ao gasto público;*
- 3. Especifique as metas, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, cuidando para que elas mantenham perfeita correlação entre si;”*

Em 2013, a rede de ensino estadual já possuía limites elevados de alunos por sala, de acordo com os parâmetros definidos pelo Conselho Nacional de Educação, mas, não obstante isso, por meio da Resolução nº 2, de 8 de janeiro de 2016, a SEE-SP permitiu a elevação dos limites já existentes em até 10%, de modo que o cenário atual é o seguinte:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**



Fonte: Indicadores educacionais INEP/MEC | Infográfico/Estadão

Esses novos limites agravaram a qualidade do ensino e, em especial, tornaram ainda mais aguda a situação rotineira de superlotação das salas de aula da rede estadual, na medida em que, conforme constatado em vistoria realizada pela Fiscalização do TCE-SP, as salas de aula das escolas estaduais possuem metragem “inadequada para garantir o conforto ambiental dos estudantes e professores”. (TC-788/026/2014, Relatório das Contas Anuais do Governo Estadual de 2014).

A constatação fática de superlotação das classes é extraível, inclusive, dos dados do Censo Escolar de 2014, cujos parâmetros mais recentes demonstram que 15% das 5.147 escolas estaduais paulistas tinham, ao menos em um ciclo, lotação de alunos, ou seja, **793 escolas do estado estão com salas superlotadas!** Problema que remonta certamente a 2013 e que agora foi falseado/ocultado pela Resolução nº 02/2016 da SEE.

Ou seja, a gestão da rede pública de ensino do Estado de São Paulo está na contramão da tendência dos parâmetros lançados pelo Conselho Nacional de Educação, ao impor, com a superlotação de salas, um verdadeiro obstáculo¹² para a melhora da qualidade do ensino público.

¹² Existem alguns estudos que apontam que cada aluno deve ter direito a 1,2 m² nas salas do ensino médio, devendo ainda ser reservado uns 8 m² para circulação dos alunos e mais uns 8 m² para o professor. Portanto, 27 alunos seria a lotação ideal para uma sala com 49 m² de área.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

A SEE-SP caminha, ainda, em dissonância com os próprios dados educacionais do Índice de Desenvolvimento Educacional do Estado de São Paulo (IDESP), isso porque os resultados de tal índice promovido pelo governo estadual demonstram que a aprendizagem dos estudantes que frequentaram salas superlotadas, em 2013, no ensino médio da rede estadual de ensino é 22% menor que a média do estado, que já é baixa.

Noutras palavras, pode-se afirmar que o limite de alunos por sala acima dos parâmetros de referência dados pelo Conselho Nacional de Educação, sobretudo a existência de salas superlotadas, viola o inciso VII do artigo 206 da CR/88 que exige da SEE-SP a oferta de ensino com padrão mínimo de qualidade¹³.

Interessante destacar que, a análise de estudos internacionais realizada pela Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas, de São Paulo, demonstra que uma escola com salas cheias tem qualidade média cerca de 22% menor no ensino médio e que a **redução média de 30%** no tamanho da turma aumenta a proficiência do aluno em 44%¹⁴.

Não é sem razão que o resultado do IDEB da rede pública estadual de ensino para os alunos do 3º ano do ensino médio REGREDIU EM 2013 (nota média 3,7), quando comparado com 2011 (nota média 3,9), frustrando a meta projetada já absolutamente tímida de nota média 3,9 em 10 naquele ano de 2013.

¹³ Sem falar também da enorme dificuldade dos docentes em ministrar aulas para uma classe com excesso de alunos, o que enseja a violação do artigo 206, V, da CR/88, que trata da valorização dos profissionais da educação escolar.

¹⁴ Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,escolas-cheias-tem-qualidade-22-menor-no-ensino-medio-,10000002015>>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

30/06/2016

IDEB

BRASIL

Acesso à informação - Barra GovBr

IDEB - Resultados e Metas

Parâmetros da Pesquisa

Resultado: Estado	UF: SP
Rede de ensino: Estadual	Série / Ano: 3ª série EM

3ª série EM

Estado	Ideb Observado					Metas Projetadas						
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
São Paulo	3.3	3.4	3.6	3.9	3.7	3.3	3.4	3.6	3.9	4.2	4.6	4.9

Obs:

- * Número de participantes na Prova Brasil insuficiente para que os resultados sejam divulgados.
- ** Solicitação de não divulgação conforme Portaria Inep nº 304 de 24 de junho de 2013.
- *** Sem média na Prova Brasil 2013: Não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado.
- **** Não divulgado por solicitação da Secretaria/Escola devido a situações adversas no momento da aplicação. Os resultados marcados em verde referem-se ao Ideb que atingiu a meta.

Pesquisar Novamente

Atualizado em 03/06/2015

Eis o atual cenário que demonstra um contraste entre as ações empreendidas pela Secretaria de Educação Estadual e a premente necessidade de melhoria da oferta, estrutura e qualidade do ensino paulista. Recursos para tanto não faltariam se não tivessem ocorrido os desvios para a SPPREV comentados no item I.

III-DESRESPEITO À GESTÃO DEMOCRÁTICA

Outro aspecto não abordado pela Fiscalização neste processado é o estabelecimento de medidas surpresas de ampla afetação social, sem melhor programação e prévia informação aos maiores interessados, que se afigura lesão aos arts. 37, §3º e 206, inciso VI, ambos da CR/1988, ao artigo 3º, inciso VIII, da LDB.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

Nesse sentido, cabe questionar a ausência do caráter fiscalizador do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, cujo regime jurídico frágil foi evidenciado pelo IBGE na pesquisa de informações básicas estaduais de 2012 abaixo sintetizado:

Objetos regulamentados por lei que contemplam a política municipal de ensino	
Conselho Estadual de Educação	Possui, é paritário, possui caráter consultivo, deliberativo e normativo, mas não é fiscalizador.

Conselho e fundo estadual de educação	
Conselho estadual de educação - existência	Sim
Ano de criação	1963
O conselho é paritário	Sim
Caráter do conselho:	
Consultivo	Sim
Deliberativo	Sim
Normativo	Sim
Fiscalizador	Não
O conselho realizou reunião nos últimos 12 meses	Sim
Fundo estadual de educação - existência	Sim

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - 2012

Os conselhos são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. Os conselhos podem desempenhar conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria.

A Lei Federal nº 11.494/2007 que implantou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (antigo FUNDEF), além de criar um sistema de financiamento com maior responsabilização dos municípios pelo gerenciamento dos recursos, visando à melhoria da qualidade da educação básica, dedicou capítulo específico tratando da composição e atribuições dos Conselhos Educacionais. Outrossim, cumpre notar que o próprio governo federal colocou a **exigência de que a transferência de recursos e gastos em**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

educação deverá ser fiscalizada pelos conselhos constituídos (artigo 24, *caput*, e parágrafo 13, da citada Lei¹⁵).

IV- ALTO ÍNDICE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PESSOAL

Mais um ponto não abordado pela Fiscalização, mas que, em se tratando de problema crônico no âmbito da SEE-SP, requer nossa atenção pela sua gravidade e pelos efeitos negativos que acarreta na qualidade do ensino público é o elevado percentual de professores contratados por tempo determinado acima do recomendável pelo Conselho Nacional de Educação e com risco de afronta à estratégia 18.1 da meta 18 da Lei Federal nº 13.005/2014, que define que, até 2017, “90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo”.

¹⁵ “Art. 24. **O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos**, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **por conselhos instituídos especificamente para esse fim.** [...]”

§ 13. **Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do** Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
2ª Procuradoria



Fonte: Folha de S.Paulo⁷, com informações do Governo do Estado de São Paulo.



Fonte: Folha de S.Paulo¹⁶, com informações do Governo do Estado de São Paulo.

Para além do controle da legalidade, não se pode olvidar que as contratações temporárias geram prejuízos ao professor e revelam-se, sobremaneira, como um desestímulo à carreira do profissional do magistério. Mas não só isso, porque, mais ainda, refletem diretamente na qualidade e regularidade do ensino, haja vista que a grande rotatividade impossibilita a incorporação de uma proposta pedagógica na escola, bem como enseja até mesmo perda de recursos públicos no processo de formação continuada dos professores.

¹⁶ Disponível em: <<http://folha.com/no1454579>>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

Na linha de revalorar a carreira do magistério que o Relatório de Auditoria realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no bojo do TC-007.081/2013-8, apontou que: “*O uso ostensivo, intensivo e, em algumas redes, claramente abusivo do regime de contratação temporária é deletério ao sistema educacional*”. O documento destaca o que seriam algumas das consequências prejudiciais de tal prática:

“Se de um lado ele [o uso abusivo da contratação temporária] frustra a perspectiva de desenvolvimento e amadurecimento profissional onde há a prática de rescisão dos contratos logo após o período letivo, a prorrogação contumaz de contratos em outras redes cria verdadeiras subcategorias de professores, sem a mesma remuneração e sem outros direitos viabilizados por meio de vínculo minimamente estável com os governos estaduais”.

Nessa toada, ainda que a jurisprudência desta Corte de Contas já rechace essa prática sistemática da contratação temporária para cargos ou funções de natureza permanente, considerando, ainda, que ela pode culminar na aferição de improbidade administrativa pelo manejo abusivo de contratações precárias em detrimento do regular provimento de cargos por meio de concurso público, entende-se imperiosa a apuração dos contratados de forma temporária (algo evidentemente consumado em larga escala em 2013), em relação aos efetivos, de forma a assegurar que a SEE-SP cumpra a previsão da estratégia 18.1 da meta 18 do PNE.

O Conselho Nacional de Educação, em seu Parecer CNE/CEB n. 9/2009, entende a necessidade de se manter certo contingente de professores temporários para suprir a ausência de outros professores em razão de doenças ou aposentadorias que vão ocorrendo ao longo do ano, mas numa proporção que não comprometa a qualidade do ensino e a valorização de seus profissionais. Assim, relata que é “*importante que os sistemas discutam um dispositivo que garanta a realização de concurso sempre que a vacância no quadro permanente de profissionais do magistério na rede de ensino público alcance percentual de 10% em cada grupo de cargos ou quando professores temporários estejam ocupando estes cargos por dois anos consecutivos*”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

No âmbito da interpretação mais adequada dos dispositivos constitucionais e legais pertinentes à contratação temporária, trata-se de medida alçada ao Administrador Público para a cobertura de situações **excepcionais**, viabilizando a **continuidade** do serviço ofertado, notadamente aqueles que constituem **direitos fundamentais**.

Notícia publicada no site *ig* identificou, com base em pesquisa elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que **mais de um quarto**¹⁷ do contingente de professores da Rede Estadual de Ensino é formado por professores contratados temporariamente. Em outra perspectiva, **91,47% das escolas avaliadas têm professores temporários**, em percentual superior ao preconizado pelo CNE.

V) INFRAESTRUTURA PRECÁRIA E SEM MANUTENÇÃO

No que diz respeito à infraestrutura dos prédios e unidades escolares, a Fiscalização relata, por amostragem, várias ocorrências (fls. 200/201, 204, 212, 214), tais como rachaduras em paredes, terreno sem manutenção, fiação elétrica exposta, vidraças quebradas, prateleira enferrujada, lousa pichada, quadra poliesportiva com estrutura enferrujada, mictório exposto no pátio, mobiliário quebrado dentro da sala de aula, parede perfurada no banheiro, mesas e cadeiras quebradas e expostas, fiação no chão e caixas amontoadas, mesas e cadeiras pichadas em sala de aula, janelas sem vidros, paredes sem pintura adequada e muros com rachaduras, sala de professores funcionando em local improvisado e com iluminação insuficiente, banheiros dos alunos e dos professores subdimensionados, bebedouros localizados próximos aos banheiros e apresentando vazamento, pátio sem grelhas em galerias de águas pluviais, ninhos de pombos, ausência de projeto de segurança contra incêndio e de laudo de vistoria do

¹⁷ De acordo com o Ipea, 1 em cada 4 professores de escolas públicas brasileiras é temporário, fato este que caminha na contramão das previsões do PNE. Disponível em: “<http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2014-05-15/1-em-cada-4-professores-de-escolas-publicas-brasileiras-e-temporario-diz-ipea.html>”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

corpo de bombeiros, salas de aula com goteiras e infiltrações, vazamento em caixa d'água, ausência de sistema de monitoramento e conservação de material didático em local inapropriado juntamente com materiais de construção e sujeito a intempéries.

Vale destacar ainda apontamento da Fiscalização relativo às Regiões de Guaratinguetá e Pindamonhangaba concernentes à *“falta de atuação do grupo de Supervisores de Ensino, ante a baixíssima presença nas Escolas Públicas Estaduais”* (fls. 240 e 243)

Tais ocorrências revelam a falta de zelo do administrador público com o patrimônio público e o descaso para com a qualidade dos serviços educacionais oferecidos à população, em afronta ao art. 206, VII da CR/88.

A título de ilustração, o site de notícias G1 noticiou situação caótica no início do ano letivo de 2013 em escola estadual do ABC, onde a falta de mesas e carteiras acarretou o cancelamento de aulas¹⁸.

¹⁸ Confira-se o inteiro teor da notícia:

08/02/2013 07H36 - ATUALIZADO EM 08/02/2013 07H36

FALTA DE MESAS E CARTEIRAS CANCELA AULAS EM ESCOLA ESTADUAL DO ABC

ALUNOS SÃO DISPENSADOS, NO MÍNIMO, UMA VEZ POR SEMANA.

REVEZAMENTO DE AULAS FOI COMUNICADO PELA DIREÇÃO AOS PAIS EM REUNIÃO.

Os alunos da Escola Estadual São Pedro, em São Bernardo do Campo, no ABC, estão perdendo aulas devido à falta de mesas e cadeiras nas salas de aula. O problema ocorre desde segunda-feira (4), quando teve início o ano letivo na rede estadual. Ainda não há previsão de normalização das aulas. Em nota, a Secretaria Estadual da Educação informou que tomou providências urgentes para corrigir a situação e apurar responsabilidades.

(O tema desta reportagem foi enviado ao G1 por um leitor pelo [Fale Conosco](#). Colaborações também podem ser encaminhadas pelo [VC no G1](#).)

De acordo com a direção, as mesas e carteiras foram quebradas pelos próprios estudantes durante o ano passado. No entanto, pais ouvidos pelo G1 discordam e dizem que o local é constantemente invadido por vândalos. Por causa da falta de móveis, a direção da unidade de ensino adotou um sistema de revezamento entre as turmas de cada série, com a dispensa dos outros alunos.

Pelo menos uma vez por semana, os estudantes da 5ª série do ensino fundamental ao 3º ano do ensino médio ficam sem aula. Também foi adotado um rodízio de disciplinas para que os alunos não percam sempre as mesmas aulas toda semana. “De quinta e sexta não tenho aula. É ruim porque a gente vai ficar sem aprender várias coisas”, disse um estudante de 14 anos, que está na 8ª série. Não foi informado se haverá reposição das aulas perdidas.

Durante esta semana, pais e responsáveis dos alunos foram chamados para participar de uma reunião em que foram comunicados sobre o revezamento. O G1 apurou que quatro salas estão vazias e não podem ser usadas. Além disso, em outras salas há faltas de móveis escolares.

“Aqui faltam carteiras. Um dia os alunos têm aula, no outro não têm. As crianças precisam revezar para dar lugar para outra sentar. Assim não dá, o aluno perde aula e deixa de aprender”, reclama a dona de casa Roseli Sivieri, 42 anos, que tem três filhos na instituição. “Eu acho isso um absurdo. Prejudica bastante o ensino dos meus filhos e dos outros alunos”, disse o impressor de off set Jurandir Martins Araújo, 35 anos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

O seguinte quadro, extraído do Censo Escolar INEP/2014, apresenta dados importantes sobre as condições estruturais das escolas estaduais de São Paulo, pré-existent e, portanto, também referidas ao exercício de 2013:

SERVIÇOS	
Água via rede pública	95% (5.345 escolas)
Energia via rede pública	100% (5.609 escolas)
Esgoto via rede pública	87% (4.874 escolas)
Coleta de lixo periódica	98% (5.506 escolas)
DEPENDÊNCIAS	
BIBLIOTECA¹⁹	13% (731 ESCOLAS)
Cozinha	95% (5.338 escolas)
Laboratório de informática	90% (5.044 escolas)
Laboratório de ciências	28% (1.570 escolas)
Quadra de esportes	88% (4.933 escolas)
Sala para leitura	75% (4.238 escolas)
Sala para a diretoria	93% (5.207 escolas)
Sala para os professores	93% (5.227 escolas)
Sala para atendimento especial	18% (1.026 escolas)
Sanitário dentro do prédio da escola	99% (5.571 escolas)
Sanitário fora do prédio da escola	1% (71 escolas)

Fonte: Censo Escolar/INEP 2014 | Total de Escolas de Educação Básica: 28220 | QEdu.org.br

Além de terem o ensino prejudicado, os estudantes ficam sujeitos à violência que ronda a escola. Muitos alunos que são dispensados, por causa da falta de estrutura no local, acabam ficando na rua e usando drogas. Por causa da violência da região, muitas mães ficam com medo e evitam falar sobre os problemas de vandalismo da escola.

A escola diz que pediu mais cem conjuntos de carteiras e cadeiras para a Secretaria de Educação em outubro do ano passado, mas ainda não teve a solicitação atendida.

Outro lado

Em nota, a Secretaria Estadual da Educação informou que ao tomar conhecimento do caso mencionado pela reportagem, determinou que o material necessário seja providenciado em caráter de urgência e que seja instaurada uma apuração preliminar de responsabilidades. Ainda segundo a secretaria, estão sendo utilizadas provisoriamente na Escola Estadual São Pedro carteiras e cadeiras da reserva técnica de outras unidades de ensino da região. Dessa forma, não houve necessidade de interrupção das aulas, segundo a Diretoria Regional de Ensino de São Bernardo.”

(Fonte: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/02/falta-de-mesas-e-carteiras-cancela-aulas-em-escola-estadual-do-abc.html>).

¹⁹ Destaca-se que quanto à biblioteca, que a Lei nº 12.244/2010, prevê o prazo de 10 anos, contados de sua publicação, para que haja a **universalização das bibliotecas**. A instituição de bibliotecas em todas as escolas também está prevista pelo PNE como uma das estratégias que visam fomentar a qualidade da educação básica (*caput* da Meta 7): “7.20) prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a **universalização das bibliotecas** nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet;”. O PNE ainda define que a rede de ensino deverá: “7.33) promover, com especial ênfase, em consonância com as diretrizes do Plano Nacional do Livro e da Leitura, a formação de leitores e leitoras e a capacitação de professores e professoras, bibliotecários e bibliotecárias e agentes da comunidade para atuar como mediadores e mediadoras da leitura, de acordo com a especificidade das diferentes etapas do desenvolvimento e da aprendizagem;”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

O problema apresenta-se relevante e também foi trazido à lume nas contas anuais do Governo do Estado, exercício de 2014, destacando-se as seguintes ocorrências que certamente remontam ao exercício de 2013:

- A maioria das escolas, independente da etapa de ensino, não tem laboratório de ciências.
- 33,91% das escolas que responderam adequadamente não tem refeitório com área delimitada e as mesas estão dispostas no pátio, local em que a merenda é servida.
- Cerca de 90% das escolas que dispõem do Ensino Médio não possuem cozinha com padrão adequado à finalidade. Entre 20 e 30% das escolas não tem nenhuma unidade de enciclopédia, independente da etapa de ensino, considerando apenas os itens em comum.
- Com relação aos demais itens, o acervo de literatura infantil não está presente na quantidade recomendada na maioria das escolas pesquisadas do ciclo I - 82,35%, bem como, em aproximadamente 80% e 85% das escolas de Ciclo II e Ensino Médio, respectivamente, não tem o acervo de literatura brasileira e estrangeira.
- Aproximadamente 40% das escolas não tem fotocopadora, bem como, mais de 40% não tem computadores para sala de informática na quantidade recomendada e entre 70% e 88% das escolas estão equipadas com impressora e computadores para administração e docentes.

Eis uma fragilidade estrutural da gestão da SEE-SP que está a indicar despreço recorrente pelo padrão mínimo de qualidade que a educação pública deve ter. Novamente, ressaltamos que a qualidade do ensino poderia ser muito melhor se os bilionários desvios do piso estadual em educação para a SPPREV não tivessem acontecido, cujo saldo de déficit de aplicação em 2013 é superior a R\$ 3,3 bilhões.

VI) GESTÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A Fiscalização detectou várias irregularidades envolvendo o assunto (fls. 132, 218/223, 237, 240, 243/245, 246/247), dentre as quais realçamos:

- 1) produtos com validade vencida (alunos passaram mal após a ingestão da merenda escolar, na Região de Sorocaba);



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

- 2) prestação de serviços terceirizados de manipulação de merenda escolar com previsão de pagamento sem avaliação da qualidade dos serviços prestados;
- 3) problemas sanitários nas cozinhas das escolas (cozinhas sem tela milimétrica nas portas e janelas;
- 4) ralos abertos;
- 5) ventiladores na área de manipulação de alimentos;
- 6) lâmpadas sem proteção;
- 7) caixas de alimentos no chão e prateleiras a menos de 25 cm do chão;
- 8) botijão na área interna;
- 9) equipamentos enferrujados;
- 10) panelas guardadas no chão;
- 11) funcionários sem touca para prender os cabelos e sem luvas nas mãos;
- 12) piso escuro;
- 13) falta de guarda das amostras dos alimentos servidos;
- 14) mau cheiro e
- 15) falta de acompanhamento pela SEE da merenda servida nas escolas estaduais.

Tais ocorrências são inadmissíveis, já que a alimentação está intrinsecamente ligada à saúde e ao bem estar dos estudantes, sendo ponto altamente delicado e que deveria merecer do gestor o máximo zelo e cuidado na sua fiscalização. Uma vez mais, cabe questionar a prioridade alocativa dos escassos recursos educacionais, haja vista a cobertura de déficit financeiro da SPPREV, em detrimento das responsabilidades estaduais para com a educação.

Outro ponto recorrente, muito embora não aventado pela Fiscalização, envolve problemas ligados ao fornecimento de merenda escolar nas unidades da rede de ensino estadual, que afrontam ao artigo 208, inciso VII, da CR/1988, ao artigo 4º, inciso VIII, da LDB, bem como ao Decreto Estadual nº 55.080/2009 e Resoluções vigentes sobre o tema. Sobre essa questão, além dos questionamentos feitos por esta Corte de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

Contas²⁰, há investigações em trâmite no âmbito do MPE, MPF, Polícia Civil de São Paulo e Polícia Federal. Para a Secretaria, uma das formas sugeridas para solução das irregularidades objeto de investigação seria as escolas possuírem “hortas, cozinhas dentro da escola, com as mães oferecendo, voluntariamente [seu trabalho]”, para o Secretário da Educação, “O Estado economizaria, a merenda seria muito melhor e sobraría recurso para remunerar melhor o nosso pessoal”.²¹

VII) FALTA DE ACESSIBILIDADE NAS ESCOLAS PÚBLICAS

A Fiscalização detectou falhas relativas à falta ou à inadequação da estrutura de acessibilidade nas escolas (fls. 132, 153/158, 205/206, 212). Somente na Região de Ribeirão Preto, o órgão de auditoria “*identificou 11 escolas que apresentam dificuldades quanto à acessibilidade para crianças cuidadas como também para os próprios cuidadores na execução de seus trabalhos*” (fl. 154), o que envolve falta de rampa de acesso ou elevador, banheiro adaptado, carteira especial, corrimões e grades de proteção e maca para troca de fraldas.

Nesse contexto, de acordo com dados do Censo Escolar/INEP/2014, **72%** das escolas estaduais não possuem estrutura adequada que possam atender alunos portadores de deficiências, em grave afronta ao artigo 208, inciso III da CR/1988, aos artigos 58 e seguintes da LDB, à Lei Federal nº 10.098/2010 e aos artigos 27 e 28 da Lei Federal nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e Lei Estadual nº 11.263/2002.

²⁰ Por meio de despacho publicado pelo eminente Conselheiro Antonio Roque Citadini. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/tribunal-de-contas-da-prazo-para-secretario-da-educacao-explicar-falta-de-merenda>>.

²¹ Tais afirmações foram feitas pelo Representado, em entrevista concedida ao programa Tribuna Independente, do canal Rede Vida, na semana passada. Disponível em: <<http://redevida.com.br/programa/tribuna-independente/comentaristas/secretaria-de-educacao-de-sp-quer-estreitar-dialogo-com-os-estudantes.html>> e <<http://redevida.com.br/programa/tribuna-independente/comentaristas/secretaria-de-educacao-de-sp-quer-estreitar-dialogo-com-os-estudantes-parte-2.html>>. Também noticiado pelo Estadão em: <<http://goo.gl/F8Msql>>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

Ademais, a pasta da educação **não tem cumprido** tempestiva e adequadamente as obrigações assumidas no âmbito do Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público Estadual, relativas ao cumprimento de cronograma de longo prazo para implementar a estrutura necessária nos prédios escolares para o atendimento das pessoas com necessidades especiais.

ACESSIBILIDADE	
Escolas com dependências acessíveis aos portadores de deficiência	28% (1.563 escolas)
Escolas com sanitários acessíveis aos portadores de deficiência	27% (1.508 escolas)

Fonte: Censo Escolar/INEP 2014 | Total de Escolas de Educação Básica: 28220 | QEdu.org.br

Certamente também aqui os recursos desviados para a SPPREV (item I) contribuiriam para que as falhas apontadas fossem evitadas.

VIII) ALTA PORCENTAGEM DE EVASÃO ESCOLAR E ANALFABETISMO

Outro tópico não abordado pela Fiscalização refere-se aos relevantes temas da evasão escolar e do analfabetismo. Conforme dados do Censo Demográfico, o Estado de São Paulo possui grande quantidade de crianças e adolescentes fora da escola, não alfabetizadas e, ainda, que exercem algum tipo de atividade profissional. Os números abaixo exemplificam o cenário crítico porque passa o ensino paulista:

**Número de crianças e adolescentes fora da escola
(abandono escolar) e não alfabetizados**

Crianças/adolescentes de 10 a 13 anos		Adolescentes de 14 e 15 anos		Adolescentes de 16 e 17 anos	
NÃO frequentavam a escola	NÃO alfabetizadas	NÃO frequentavam a escola	NÃO alfabetizadas	NÃO frequentavam a escola	NÃO alfabetizadas
77.712	38.284	88.419	11.804	236.685	10.404



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

**Associação Direta ou Indireta entre o Trabalho Infantil
com a Frequência Escolar e o Analfabetismo**

Crianças/adolescentes de 10 a 13 anos de idade ocupados			Adolescentes de 14 e 15 anos de idade ocupados			Adolescentes de 16 e 17 anos de idade ocupados		
TOTAL	NÃO frequentavam a escola	NÃO alfabetizadas	TOTAL	NÃO frequentavam a escola	NÃO alfabetizadas	TOTAL	NÃO frequentavam a escola	NÃO alfabetizadas
71.172	14.254	725	123.544	17.854	343	359.197	89.472	1.010

Fonte: Elaboração do MPC-SP a partir dos dados do IBGE, resultados da amostra do Censo Demográfico 2010

Os dados acima revelam não só a falta de empenho da gestão da educação, nos últimos anos, como o descumprimento da SEE-SP do seu dever de promover o adequado recenseamento e políticas efetivas de combate ao analfabetismo. O Estado tem que criar condições de colocar todas as crianças e todos os jovens de 4 a 17 anos na escola e, mais do que isso, assegurar a sua permanência, sobretudo no que diz respeito às séries finais do ensino fundamental e ao ensino médio.

META 3 DO PNE (Ensino Médio)²²: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%.

Considerando a meta 3 do PNE, replicada no Plano Estadual de Educação, o *Parquet* ressalta os resultados de São Paulo, a partir dos dados do Observatório do PNE:

**Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos matriculados no
Ensino Médio - Taxa líquida de matrícula**

Ano	Total
2007	72,1% 1.270.332
2008	73,2% 1.345.716
2009	72,6% 1.281.282
2011	72,2% 1.221.198
2012	74,1% 1.252.009
2013	74% 1.293.766
2014	75,8% 1.396.001

Fonte: IBGE/Pnad / Preparação: Todos Pela Educação

²² Cf. Anexo da Lei nº 13.005, de 25/06/14.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

De novo, e dolorosamente, lembramo-nos que os recursos desviados para a SPPREV (item 1) muito ajudariam a SEE-SP a promover políticas públicas destinadas à diminuição do analfabetismo e da evasão escolar no Estado. São mais de R\$ 3 bilhões que aqui fazem muita falta.

IX) CONCLUSÃO

Não se olvide que incumbe aos gestores públicos demonstrar a eficiência, a efetividade e a eficácia nas ações empreendidas no âmbito de suas responsabilidades, atestando-se a adequada aplicação dos recursos públicos de forma a melhor atender às determinações constitucionais, às obrigações legais de fazer e aos interesses da sociedade.

Com efeito, é de rigor a fiscalização do Tribunal de Contas de São Paulo, sob os aspectos financeiro, orçamentário, patrimonial e, sobretudo, operacional “que nada mais é do que a concretização de procedimento de fiscalização de legitimidade, economicidade e eficácia da gestão pública (*caput* do artigo 70 da CR/88)”²³.

Pelo conjunto dos motivos acima expostos e diante do dever constitucional de resguardar os mais amplos contraditório e defesa (dever esse inscrito no art. 5º, inciso LV e prestigiado pela Súmula Vinculante nº 3 do STF), o Ministério Público de Contas pugna pela assinatura de novo prazo à Secretaria de Educação do Estado de São Paulo para que apresente suas justificativas acerca das falhas apontadas, juntando a documentação pertinente, conforme dispõe o art. 2º, inciso XIII, da LC nº

²³ SCHMITT, Rosane Heineck. *Tribunais de contas no Brasil e controle de constitucionalidade*. Atlas: 2015, pp. 116-117.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
2ª Procuradoria**

709/93. Após, pugna-se pelo retorno dos autos a este *Parquet* de Contas, nos termos regimentais, para emissão de parecer definitivo.

É o parecer.

São Paulo, 18 de abril de 2017.

Élida Graziane Pinto
Procuradora do Ministério Público de Contas

DJA

†