



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**

TRÂMITE PREFERENCIAL.

URGÊNCIA PREVISTA NO ART. 42, VIII,¹ DO

REGIMENTO INTERNO.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ, vem,
através do Procurador de Contas que esta subscreve, no desempenho de sua missão
institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e a guarda da lei, nos
termos delineados no art. 11 de sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 9/1992, com

¹ Art. 42. Consideram-se urgentes, e nessa qualidade terão tramitação preferencial, os documentos e processos referentes a: VIII - representações **que possam resultar dano ao erário estadual ou irregularidade grave;**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

redação dada pela Lei Complementar nº 85/2013) e com fulcro nos artigos 130 da Constituição Federal e 41 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará, oferecer a seguinte

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

em face da **Secretaria de Estado de Educação do Estado do Pará**, a ser representada pela sua insigne Secretária, **a Sra. Ana Cláudia Serruya Hage**, pelos fundamentos de fato e de direito que se passa a expor.

I. DA SÍNTESE FÁTICA

No dia 09.08.2016, o programa matinal Bom Dia Pará, exibido pela TV Liberal, divulgou as condições precárias em que se encontra a Escola Estadual Pedro Amazonas Pedroso, localizada em Belém. De acordo com a reportagem, os alunos fecharam a Avenida Almirante Barroso em protesto pela falta de estrutura da unidade de ensino².

Detendo-se sobre o conteúdo da reportagem, vislumbra-se que são alarmantes os problemas nas instalações da escola, entre os quais: falta d'água nos bebedouros – que, pelas imagens, estão inoperantes –; falta de fornecimento de água;

² <http://g1.globo.com/pa/para/bom-dia-para/videos/t/edicoes/v/alunos-protestam-contrafalta-de-estrutura-em-escola/5221644/>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

problemas com os ares-condicionados; e goteiras dentro das salas de aula após das chuvas.

Na reportagem, consta ainda que Policiais Militares acompanharam o protesto dos alunos e se comprometeram a encaminhar um relatório à SEDUC, relatando as reivindicações por melhores nas instalações. Por seu turno, a SEDUC haveria informado que está tomando as medidas necessárias para solucionar os problemas da escola, inclusive que as pendências estão sendo apuradas por uma equipe de engenheiros que visitou o prédio em junho de 2016.

Verifica-se, pois, a precariedade estrutural da Escola Estadual Pedro Amazonas Pedroso, tendo em vista a ausência de condições básicas para os seus estudantes, os quais se veem numa situação de desamparo no lugar onde teriam de receber as preciosas lições do ensino fundamental e médio.

Eis os fatos, expostos em aligeirada síntese.

Passemos ao cotejo jurídico.

II. DO DIREITO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

A. DO CABIMENTO E DA LEGITIMIDADE ATIVA.

O consagrado direito à petição, de salvaguarda constitucional, é instrumentalizado nos Tribunais de Contas através do manejo de representações e denúncias. Visam ambos os institutos a um fim único: levar ao Tribunal de Contas o conhecimento de ato administrativo reputado ilegal, ilegítimo, ou antieconômico, clamando pela atuação da Corte na sua devida apuração e correição.

O que difere, fundamentalmente, a denúncia da representação, é a qualidade do sujeito ativo, posto serem as denúncias disponíveis a qualquer um do povo, ao passo que as representações possuem rol de legitimados ativos taxativamente expressos, correspondentes a determinadas autoridades públicas com atribuição e dever de zelar pelo bom desempenho do controle externo.

No âmbito do Tribunal de Contas do Pará não é diferente.

Denúncia e representação são tratadas na mesma sessão da Lei Orgânica, e sua regulação básica se extrai a partir dos art. 39 a 42 da LOTCE/PA.

Ei-los:

“Denúncias e Representações

Art. 39. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

Art. 40. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

qualificação e endereço, e estar acompanhada de prova ou indício concernente ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade.

Art. 41. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso:

I - pelos titulares dos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem considerados responsáveis solidários;

II - por qualquer autoridade pública Federal, Estadual ou Municipal;

III - pelas equipes de inspeção ou de auditoria;

IV - pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal.

Art. 42. A fim de preservar direitos e garantias individuais, o Tribunal de Contas dará tratamento sigiloso às denúncias e representações, até decisão definitiva sobre a matéria.

Parágrafo único. O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé."

Por sua vez, o Regimento Interno esmiúça o procedimento das representações e denúncias do art. 226 ao artigo 234, deixando assente no art. 230 que "*Julgada procedente a denúncia e depois de esgotado o prazo para eventual recurso, a autoridade pública competente **será notificada para as providências corretivas e/ou punitivas cabíveis.***"

Embora o artigo 230 só se refira às denúncias julgadas procedentes, sua aplicabilidade abrange também as representações, de acordo com a norma extensiva prevista no art. 234 "*Aplicam-se às representações, no que couber, os dispositivos constantes dos arts. 227 a 233.*"

Ora, não se pode haver dúvidas do cabimento da presente representação, já que a conduta administrativa impugnada diz respeito à matéria inequivocamente da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

jurisdição da Corte de Contas (**serviço público estadual, contratos administrativos estaduais e orçamentação**).

De outra banda, o autor da representação é o próprio Ministério Público de Contas, a quem a Constituição Federal atribuiu a missão de zelar pela ordem jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas, e que é, evidentemente, autoridade pública estadual nos exatos termos no inciso II, do art. 41 da Lei orgânica do TCE.

Aliás, a legitimidade e o protagonismo do Ministério Público de Contas no oferecimento de representações é ilação que se extrai da própria lógica do sistema dos Tribunais de Contas.

O que se pretende, portanto, por meio desta representação, é provocar a exata conduta administrativa, de modo que o relevantíssimo serviço público da educação seja prestado da melhor maneira possível, de acordo com o que dispõe a Constituição Federal de 1988 e demais legislações sobre o assunto.

B. A EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DE NATUREZA SOCIAL: REGIME JURÍDICO E MÍNIMO EXISTENCIAL

O art. 6º da Constituição Federal reconhece o direito à educação como um direito fundamental de natureza social. Uma das implicações disso é que a sua



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

proteção possui uma dimensão que muito ultrapassa a consideração de interesses meramente individuais.

Vale dizer, embora a educação – para aquele que a ela se submete – seja um bem individual, para a sociedade que a concretiza, a educação se configura como um bem comum, “já que representa a busca pela continuidade de um modo de vida que, deliberadamente, se escolhe preservar”³.

Já no seu art. 205, a Constituição Federal reconhece expressamente a educação como “direito de todos e dever do Estado e da família”, consagrando a sua validade universal, *erga omnes*. Trata-se, dessa maneira, de um direito que deve ser prestado sem qualquer distinção de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação, nos termos do art. 2º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do art. 3º, IV, da Constituição Federal.

Em que pese o reconhecimento da universalidade desse direito, sua implementação demanda a escolha de destinatários prioritários, isto é, de grupos de pessoas que se encontram em posição de carência ou de vulnerabilidade.

³ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, outubro de 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 ago. 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

Isso porque outra implicação dos direitos sociais – como o direito à saúde e o direito à educação – destinam-se à promoção da igualdade material, por meio de políticas pública redistributivas, bem como do fornecimento de prestações materiais para as camadas mais pobres da sociedade.

De outro lado, como previsto no referido art. 205 da CF/88, **é dever do poder público fornecer adequadamente os serviços educacionais**, ou seja, de acordo com os princípios estabelecidos na Constituição, de maneira a possibilitar que, cada vez mais, que todos exerçam igualmente tal direito.

Esses princípios estão dispostos no art. 206 da CF/88, conforme a seguir se transcreve:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal

Convém destacar o princípio da garantia de padrão de qualidade, o qual é explicitado no art. 4º, IX da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96),



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

onde se definem referenciais mínimos de qualidade da educação básica: "*padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem*".

No inciso VIII, do mesmo art. 4º, dispõe-se que igualmente se deve proporcionar o "*atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde*".

Acrescente-se que, além de dever constitucional, a necessidade de criação de condições concretas de fruição do direito à educação de qualidade aos grupos mais vulneráveis é um compromisso assumido no âmbito internacional.

Nessa perspectiva, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pelo Brasil por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, em seu art. 13, I, aduz que os Estados-Partes "reconhecem o direito de toda pessoa à educação" e concordam em que a educação deverá: "visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais"; bem como "capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz".



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

No que tange às obrigações dos Estados-Partes, o art. 13, II, desse Pacto dispõe que, para se garantir o pleno exercício do direito à educação:

- a) a educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos;
- b) a educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação técnica e profissional, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;
- c) a educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;
- d) a educação de base para os que não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária deverá ser intensificada na medida do possível;
- e) deve haver o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, com um sistema adequado de bolsas de estudo e melhoria contínua das condições materiais do corpo docente.

Não resta dúvida, portanto, de que a proteção dos direitos sociais – em especial o direito à educação – cabe ao Estado como um todo, o qual deve criar condições reais para o seu gozo: o Executivo através da implementação das políticas públicas necessárias à concretização desses direitos; o Legislativo pela destinação de recursos financeiros para a respectiva área e pelo aprimoramento da regulamentação existente; e mesmo o sistema de controle externo, por meio de auditorias e inspeções acerca da atuação estatal na efetivação dos direitos sociais.

Nesse diapasão, ressalte-se que o STF tem sólido entendimento de que cabe ao Estado o dever de assegurar as prestações materiais indispensáveis ao *mínimo existencial*, o qual diz respeito à satisfação das condições mínimas de sobrevivência –



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

muitas das quais expressas pelos direitos sociais previstos no art. 6º da CF/88, como o direito à saúde, à educação, à moradia e à alimentação – e, portanto, da dignidade humana.

Com efeito, são numerosas as decisões em que o referido tribunal reconhece um dever de prestação por parte do Estado, inclusive em caráter originário, quer dizer, não necessariamente dependente de prévia política pública ou previsão legal⁴.

Convém transcrever, para ilustrar o tratamento conferido pelo STF em matéria de direito à educação, uma das suas decisões em que assegura às crianças com menos de seis anos de idade o acesso gratuito a creches mantidas pelo poder público⁵:

- A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV).
- Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal.

⁴ Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. Cap. 3, especialmente Seção 3.4.4.3.2

⁵ Pode-se citar, nesse sentido, entre outras, decisão assegura prestações na área da saúde, relativizando, em favor da vida e da dignidade humana, limitações de ordem organizacional, orçamentária Cf. STF - RE 573061, julgado em 28.08.2009, Relator Ministro Carlos Britto.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

- A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.

[...]

- A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes.

- **A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV)⁶.**

A propósito, tratando do direito à educação, Ingo Sarlet ressalta que o mínimo existencial não diz respeito só às condições de sobrevivência física do indivíduo, mas também às condições que preservem a dignidade humana. Assim, contra o argumento de que a negação do acesso ao ensino fundamental, em face da ausência de recursos, não chega a comprometer a existência do indivíduo, ele sustenta que a resposta passa pelo princípio da dignidade da pessoa humana, “que indubitavelmente pressupõe um certo grau de autonomia do indivíduo, no sentido de ser

⁶ STF - ARE 639337 AgR, julgado em 23.08.2011, Relator: Min. Celso de Mello, grifo nosso
p. 12



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

capaz de conduzir a sua própria existência, de tal sorte que a liberdade pessoal [...] constitui exigência indeclinável da própria dignidade”⁷.

Assim, ainda de acordo com o citado autor, manter o indivíduo em ignorância absoluta significa tolher a sua própria capacidade de compreensão do mundo, sua liberdade de autodeterminação e conseqüentemente a possibilidade de elaborar seus próprios planos de vida (formatar a sua existência). Daí por que o princípio da dignidade humana assume uma importante função demarcatória, estabelecendo a fronteira para o que se chama de padrão mínimo na esfera dos direitos sociais – ou mínimo existencial.

Diante do exposto, não resta dúvida de que, no caso em tela – em que a Escola Estadual Pedro Amazonas Pedroso apresenta problemas estruturais alarmantes, a ponto de não haver água disponível para seus alunos –, configura violação concreta dos preceitos da Constituição⁸, sobretudo o direito à educação, fulminando o mínimo existencial e a dignidade humana, o que justifica a atuação do Tribunal de Contas.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. op. cit. p. 304.

⁸ Nesse sentido, o STF entende que “Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstando-se, em conseqüência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse 'non facere' ou 'non praestare', resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. - A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei p. 13



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

C. DO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Sobre o regime constitucional dos Tribunais de Contas, Carlos Ayres Britto assinala a singular generosidade de prerrogativas conferidas aos Tribunais de Contas pelo constituinte de 1988, em exata proporcionalidade com o vasto rol de responsabilidades que o mesmo constituinte o outorgou. Em suas palavras:

Nenhuma instituição pública foi tão generosamente contemplada pela Constituição como os Tribunais de Contas. Claro que o mesmo se pode dizer, desse apreço, do Poder Judiciário e do Ministério Público, ou seja, as três instituições públicas que em rigor não governam, mas que impedem o desgoverno, que não administram, mas impedem a desadministração foram contempladas, involuntariamente, de modo até generoso pela Constituição de 1988⁹.

E não poderia ser de outra maneira.

Para o desencargo de deveres finalísticos vultosos, imprescindível o estabelecimento de poderes instrumentais equivalentemente abundantes, pois aos Tribunais de Contas se defere a missão de zelar por umas das balizas do sistema Republicano: **o julgamento das contas de todos aqueles que venham a gerir recursos públicos – assim como a apuração de denúncias populares acerca de irregularidades**

Fundamental. (RTJ 185/794-796, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)". STF - ARE 639337 AgR, julgado em 23.08.2011, Relator: Min. Celso de Mello.

⁹ BRITTO, Carlos Augusto Ayres. O regime jurídico do ministério público de contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador – Bahia – Brasil, ano I, número 9, dezembro 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-CARLOS-AYRES-BRITTO.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

e ilegalidade envolvendo o uso de tais recursos. Trata-se, portanto, de verdadeiro Tribunal da República.

Levando em conta esses poderes e prerrogativas, não há óbice para que os Tribunais de Contas interfiram efetivamente no âmbito da Administração Pública, de maneira a concretizar os valores e fins estabelecidos na Constituição, podendo exercer, para tanto, o controle das políticas públicas.

Isso porque os Tribunais de Contas foram dotados de competências corretivas, investigativas e de auditoria, que vão muito além do mero controle de conformidade, como bem evidencia o art. 71 da CF/88¹⁰.

¹⁰ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; **IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;** V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das

p. 15



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

Neste viés, considerando que a insuficiência ou a deficiência de uma política pública configura mais que *ilegalidade, verdadeira inconstitucionalidade* – como é o caso desta representação, em que o poder público não está proporcionando as condições mínimas à satisfação do direito fundamental à educação –, nos termos do inciso IX do mencionado artigo, podem e devem os Tribunais de Contas impor prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

No caso de uma ilegalidade como a descrita, podem os Tribunais de contas também realizar, inclusive por iniciativa própria, "*inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II*" (art. 71, CF/88), com vistas ao controle do desempenho das políticas públicas, com a verificação, na realidade concreta, do maior ou menor grau de realização do direito fundamental envolvido.

Abordando o tema do controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas, José Ricardo Parreira de Castro argumenta que medidas como essas – aliadas à

respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; **VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;** X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; **XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.** (grifos nossos)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

maior eficácia das decisões da Corte, inclusive por meio da imposição de sanções (pecuniárias ou não) – são propícias ao acerto da conduta administrativa e o perfeito desempenho das funções estatais:

“poderiam corrigir as deficiências percebidas, e, se for o caso, impor sanção aos envolvidos. A correção das deficiências implicaria maior legitimidade das próprias políticas públicas, ao passo que a imposição de sanções aumentaria o nível de *accountability*/responsabilidade dos gestores públicos envolvidos. Tudo isto já é possível hoje, com o instrumental já outorgado aos órgãos de controle externo pela Constituição de 1988, bastando, para tanto, que as Cortes de Contas exerçam, de fato (e não apenas de forma ‘pedagógica’), o amplo rol de funções que lhes foram atribuídas”¹¹.

Nessa toda, resta indene de dúvidas que cabem aos Tribunais de Contas o controle e avaliação das políticas públicas, como muito bem anotado, uma vez mais, pelo autor supracitado:

No caso brasileiro, porém, é preciso atentar para o fato de que existe, na estrutura estatal, um órgão público que, dentre outras funções de relevância, desempenha funções específicas de avaliação e controle da execução de políticas públicas, a saber, os Tribunais de Contas¹².

No bojo do dever avaliatório das políticas públicas, o Tribunal de Contas deve encontrar a perfeita calibragem entre a busca da promoção dos direitos fundamentais com o respaldo que o direto financeiro e da responsabilidade fiscal lhe garantem.

Nesse sentido, vejamos o que prevê a LRF:

¹¹ CASTRO, José Ricardo Parreira. **Ativismo de contas**: controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas. Lauro de Freitas (BA): Jam-Jurídica, 2015, p. 245.

¹² Ob. Cit. p.83.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

Art. 45. Observado o disposto no § 5o do art. 5o, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Em outras palavras: é vedado ao Poder Público incluir novos projetos que onerem o orçamento antes de garantir o pagamento das despesas de conservação do patrimônio público.

A propósito das ilações advindas deste dispositivo, conclui-se que a conservação devida das escolas públicas estaduais em estado mínimo de operacionalidade deve ser a premissa fundamental da orçamentação pública, tanto que a inclusão de novos projetos só serão admitidos se ultrapassada a conservação do patrimônio público. Da subsunção da norma em apreço aos fatos aqui trazidos, é preciso que se garanta no orçamento despesa suficiente para a manutenção da escola objeto desta representação, sob pena de invalidação da inclusão de novos projetos na LOA.

Por todo o exposto, requerem os fatos apresentados a mobilização de esforços por parte da Corte de Contas no sentido de se verificar as condições das instalações da Escola Estadual Pedro Amazonas Pedroso e de se adotar as providências para a resolução das falhas encontradas – atentando-se, sobretudo, para a falta d'água nos bebedouros (para consumo) e nas demais dependências do estabelecimento, para problemas com os ares-condicionados, bem como para goteiras dentro das salas de aula

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

após das chuvas –, de tal modo a possibilitar a concretização do direito fundamental à educação.

D. DA NECESSIDADE DE PROVIMENTO LIMINAR *INAUDITA ALTERA PARS*

Todo órgão com atribuição de julgamento possui, inerentemente à esta função, o poder e o dever de zelar pela efetividade de suas decisões.

É por isso que a Lei Orgânica do TCE/PA fez por prever em seu artigo 88 a possibilidade de provimento cautelares pelo Tribunal.

Regulamentando o poder-dever da Corte em expedir medidas cautelares, assim previu o Regimento Interno do TCE:

Art. 251. O Tribunal, no curso de qualquer apuração, determinará medidas cautelares sempre que existirem fundamentos e provas suficientes, nos casos de:

I - receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio;

II - risco de ineficácia da decisão de mérito;

III - inviabilização ou impossibilidade da reparação do dano.

O MPC tem indiscutível legitimidade para requerer provimento cautelar:

Art. 253. São legitimados para requerer medida cautelar:

I - o Relator;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

II - o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal.

§ 1º A iniciativa da hipótese prevista no inciso I poderá ser mediante proposta da unidade técnica ou de equipe de fiscalização.

§ 2º Na ausência ou inexistência de Relator, compete ao Presidente do Tribunal a adoção de medidas cautelares urgentes.

Mais à frente o Regimento traz exemplos de medidas cautelares passíveis de deferimento:

Art. 252. São medidas cautelares aplicadas pelo Tribunal:

I - recomendação à autoridade superior competente do afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento;

II - indisponibilidade, por prazo não superior a um ano, de bens em quantidade suficiente para garantir o ressarcimento dos danos em apuração;

III - sustação de ato impugnado ou de procedimento, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada.

Parágrafo único. Será solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo fixado pelo Tribunal, deixar de atender à determinação prevista neste artigo.

De fato, não se pode entender como exaustivo o rol de medidas cautelares previstas no artigo 252 do Regimento Interno, haja vista ser atribuído aos Tribunais de Contas, na dicção do STF, verdadeiro **poder geral de cautela**, de modo a preservar a efetividade de suas decisões corretivas e/ou punitivas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

Tal conclusão fora sacramentada pelo **Pleno** do STF, em processo cuja ementa é a seguir transcrita:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões). 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (MS 24510, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2003, DJ 19-03-2004 PP-00018 EMENT VOL-02144-02 PP-00491 RTJ VOL-00191-03 PP-00956)

No bojo do acórdão, os Ministros do STF concordaram quase à unanimidade com a premissa lançada pelo Ministro Celso de Mello:

“o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições constitucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República. Isso significa que a atribuição de poderes explícitos ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

A atribuição de um poder geral de cautela tem como consequência a admissão de medidas cautelares atípicas, isto é, qualquer medida outra que, embora não prevista expressamente na lei, mas que seja apta para sanar a lesão ao erário e resguardar a jurisdição da Corte de Contas pode ser deferida pelo TCE.

Pois bem.

No caso em estudo, mostra-se imperioso o deferimento de medida cautelar, **assinando prazo expedito à SEDUC para que tome as providências necessárias para o reparo nas instalações físicas da Escola Estadual Pedro Amazonas Pedroso**, consistentes, primeiramente, no conserto dos bebedouros e dos ar-condicionados – e se for o caso, adquiram-se novos equipamentos com as mesmas funções –; na adequação do fornecimento contínuo de água para uso dos estudantes, professores e funcionários; na impermeabilização do teto das salas de aulas e de dependências da unidade de ensino em que haja goteiras durante ou após as chuvas, de modo que os alunos passem a dispor de espaço próprio e seguro ao convívio estudantil, **sob pena de multa diária.**

A cautelar para o imediato reparo das instalações da Escola Estadual Pedro Amazonas Pedroso seria vocacionada a conferir real efetividade às deliberações finais do TCE, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público e à sociedade local.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

O Tribunal poderia, até mesmo, autorizar o manejo da contratação direta por emergência a que prevê o art. 24, IV, da Lei 8.666/93.

Como visto anteriormente, não se deve olvidar que aos Tribunais de Contas se reserva constitucionalmente o dever de controle de juridicidade dos atos e da gestão administrativa. Na medida em que um direito fundamental é sistematicamente alvo da inércia estatal, também os Tribunais de Contas podem agir determinando a correção da gestão administrativa de modo que o Estado cumpra sua razão de ser: viabilizar os direitos fundamentais dos cidadãos.

Anote-se que a atribuição do Tribunal de Contas ganha ainda mais relevo ao se sublinhar que bens públicos – que guarnecem a unidade de ensino em questão – indispensáveis a uma educação de qualidade estão deteriorados ou inoperantes, restando patente não apenas o desperdício da verba pública, mas o prejuízo à própria sociedade paraense, cujos jovens não têm condições mínimas para obter os conhecimentos valioso do ensino fundamental e médio.

Neste campo, caberá ao Tribunal de Contas determinar o devido compasso da gestão administrativa com o ordenamento jurídico, a teor do que prevê o inciso IX, do art. 71¹³ da Constituição Federal.

¹³ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

Os pleitos cautelares devem ser coercitivos com imposição de multa por descumprimento. Outrossim, a referida medida cautelar manterá eficácia até o julgamento final desta Representação, nos termos do previsto no art. 252, III, do Regimento Interno.

III. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas do Estado do Pará vem, com suporte na fundamentação jurídica ora expedida, requerer:

- a) o recebimento e o processamento da presente Representação, **dando-lhe trâmite de urgência**, haja vista o previsto no art. 42, VIII, do Regimento Interno;

- b) o deferimento de medida cautelar *inaudita altera pars* que assine prazo expedido à SEDUC **para que tome imediatamente as providências necessárias para o reparo nas instalações físicas da Escola Estadual Pedro Amazonas Pedroso**, consistentes, a princípio, no conserto dos bebedouros e dos ares-condicionados – e se for o caso, adquiram-se novos equipamentos com as mesmas funções –; na adequação do fornecimento contínuo de água para uso dos estudantes, professores e funcionários; e na impermeabilização do teto

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

das salas de aulas e de dependências da unidade de ensino em que haja goteiras durante ou após as chuvas, **sob pena de multa diária.**

Para tanto, a SEDUC estaria autorizada a contratar diretamente com fulcro na emergência, tomadas as devidas cautelas legais;

c) a realização de inspeção nos moldes do art. 82 do Regimento Interno, com o fito de apurar os fatos aqui narrados, **com especial detença nas condições estruturais e instalações da Escola Estadual Pedro Amazonas Pedroso, e na investigação de das condutas de preservação e identificação do patrimônio público tomadas;**

d) a determinação ao Estado do Pará que priorize a alocação orçamentária na conservação das escolas públicas estaduais, sob pena de serem tidos como inválidos novos projetos que envolvam despesas de capital, a teor do que prevê o art. 45 da LRF;

e) a notificação para se manifestar do Conselho Escolar;

f) No caso de constatação de dano, é necessária sua devida quantificação e apontamento dos responsáveis, com a conversão da presente representação em Tomada de Contas Especial;

Nestes termos,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO

GABINETE PROCURADOR PATRICK MESQUITA

Pede e espera deferimento.

Belém, quarta-feira, 14 de dezembro de 2016

PATRICK BEZERRA MESQUITA

Procurador de Contas

ANEXO: DVD COM A MATÉRIA JORNALÍSTICA.