

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROMOTOR DE JUSTIÇA DA
PROMOTORIA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

CÓPIA

GILBERTO TANOS NATALINI, brasileiro, casado, vereador da Câmara Municipal de São Paulo, portador da cédula de identidade RG 5.049.058-8 SSP-SP, inscrito no CPF/MF com o nº 938.036.728-72, com endereço no Viaduto Jacareí, nº 100, sala 415, tel. 3396-4586, Bela Vista, São Paulo (SP), CEP 01319-900, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, oferecer a presente **REPRESENTAÇÃO**, em face do Prefeito do Município de São Paulo, **FERNANDO HADDAD**, e do Secretário de Educação do Município de São Paulo, **CESAR CALLEGARI**, pelos motivos de fato e de direito a seguir relatados.

1. Dos fatos

A Lei Municipal nº 13.323, de 7 de fevereiro de 2002 (doc. 01), determina que seja complementado o material escolar para alunos do 1º grau da Rede Municipal de Ensino, isto é, a distribuição do chamado kit escolar aos estudantes.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROTOCOLADO: 0023058/14

Data : 11/02/2014

Hora: 17:24:53

14050502

Local de Entrada:
SUB-ÁREA DE APOIO ADMIN. - PROTOCOLO GERAL

Assunto:
PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS

Interessado:
GILBERTO TANOS NATALINI



Esse kit é constituído de 29 itens. Treze desses itens são distribuídos para alunos das 1ª e 2ª séries e dezesseis para alunos das 3ª e 4ª séries (art. 3º, doc. 01).

Podem receber o kit escolar somente as crianças de famílias que comprovem a falta de condições financeiras para sua aquisição (art. 1º, doc. 01).

A lei considera a ausência de capacidade financeira quando a renda do pai ou responsável seja inferior a dois salários mínimos, ou que estes tenham renda não superior a dois salários (art. 2º, *caput*, doc. 01).

Além disso, dispõe o art. 2º, *caput*, que o “pai ou responsável cuja renda seja inferior a 2 (dois) salários mínimos deverá, para pleitear o benefício, comprovar a ocorrência de uma das seguintes condições:

- I – existência de 2 (dois) ou mais filhos cursando, simultaneamente, escola (s) municipal (ais);
- II – de gastos permanentes com a saúde do aluno, que subtraíam mais de 20% (vinte por cento) da renda familiar.”

Ocorre que a Prefeitura do Município de São Paulo não cumpre a lei, que está em vigor e é autoaplicável, e não distribuiu o material escolar nas quantidades ali previstas, e chega ao ponto de até cortar canetas (doc. 02).

O assunto, de tamanha gravidade do ponto de vista social, alcançou grande repercussão na imprensa. Seja na “Folha de S. Paulo”, no “Estado de S. Paulo” e no “Diário do Comércio, Indústria & Serviços”.

Além de não cumprir a lei, o Prefeito atrevesse-se a dizer que cortou exageros (doc. 02) e que o objetivo da redução do kit escolar é evitar desperdício de material (doc. 03).

O Secretario da Educação não consegue provar, posto ser uma afirmação absurda e primária, que “a economia de R\$ 20 milhões na compra de material escolar anunciada pela Prefeitura não ocorreu por causa de redução de itens no kit, mas por diminuição do preço das aquisições” (doc. 03).

Além de reduzir o kit escolar, este será entregue com atraso. De acordo com a Secretaria de Educação, “o kit escolar, assim como os uniformes, deve ser entregue aos cerca de R\$ 1 milhão de alunos até o mês de abril” (doc. 03).

A Secretaria de Educação prometeu dar explicação técnica para cada alteração na lista. No entanto, o estudo não foi encaminhado até agora (doc. 02).

O Secretário de Educação, César Callegari, utiliza-se de argumento falacioso para tentar justificar a diminuição do kit escolar.

Afirma que o órgão “distribui os kits para todos os alunos, e não apenas para aqueles de famílias com renda inferior a dois salários mínimos, como prevê a legislação de 2002” (doc. 04).

Sem dúvida é louvável distribuir o material escolar para todos os alunos, sem distinções e sem as limitações legais.

Ocorre que os alunos mais carentes, nos termos da Lei 13.323/2002, não recebem o kit completo, o que contraria a norma – recebem apenas 22 itens. Ademais, deixa clara a contradição entre o discurso da atual gestão, que afirma governar para os mais necessitados, mas que na prática adota medidas que contradizem esse discurso e as reais intenções do governo municipal.

A redução do kit distribuído aos alunos recebeu críticas da pesquisadora Ângela Soligo, da Faculdade de Educação da Unicamp (doc. 02), que afirmou: “Não vejo nenhum projeto pedagógico consistente que justifique esse corte de itens.”

Ademais, a especialista em educação afirma: “Você pode até entender que criança pequena não use caneta. Mas diminuíram os lápis. A criança no fim do ano escreverá com o dedo? E é importante ela ter material para trabalhar em casa” (doc. 02).

Portanto, trata-se de proposta ilegal implementada pela Prefeitura, que se revela antipedagógica.

Ao contrário do que pensa a Prefeitura, “investir na criança não é desperdício” (doc. 02).

2. Dos indícios de violação aos princípios constitucionais da Administração Pública

Os princípios a que estão sujeitas e condicionadas as atividades desenvolvidas pelo Poder Público em todos os níveis, estão expressos, no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. São eles a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

A Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), foi editada para assegurar efetividade à norma constitucional citada. Assim, os integrantes da Administração Pública devem ser os guardiães dos princípios constitucionais que sintetizam o dever geral de probidade administrativa, garantido a sua observância no âmbito de suas competências.

Também os integrantes das Casas Legislativas estão incumbidos de zelar pela concretização desses princípios, por meio do exercício da fiscalização. Trata-se de uma das funções típicas dos parlamentares (ao lado da legislativa), que lhes é acometida com o intuito de controlar a observância do interesse público nos atos originados da Administração Pública.

O ato de improbidade administrativa, essencialmente ilegal, atinge a todos. Assim, pode-se afirmar “que há um interesse difuso na sociedade no sentido da probidade administrativa”.¹

É importante ressaltar que nem todo ato de improbidade administrativa implica em enriquecimento ilícito ou em prejuízo ao erário, pois o ato doloso ou em desconformidade com os princípios constitucionais elencados no art. 37 ou os deveres dos servidores públicos em geral, já é suficiente para configurar a improbidade.

¹ Waldo Fazzio Júnior, **Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 69.

Por isso, pode-se adotar o seguinte conceito de improbidade administrativa: "ato ilegal, fundado na má-fé do agente público que, isoladamente ou com a participação de terceiro, viola o dever de probidade administrativa, com ou sem proveito econômico, produzindo ou não lesão ao patrimônio econômico."²

A Lei Federal 8.429/92 prevê três modalidades de atos de improbidade administrativa. No art. 9º, os atos que importam enriquecimento ilícito; no art. 10, os atos que causam prejuízo ao erário; no art. 11, os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Na casuística dos atos de improbidade administrativa, não é incomum que essas três modalidades se articulem, ou seja, que não se refiram especificamente aos tipos descritos na lei.³

De qualquer forma, no caso de tipificação do ilícito de improbidade, o melhor referencial é sempre a Constituição e os princípios ali elencados ou deduzíveis logicamente.

Em vista dos princípios que tutela, o art. 11 da Lei Federal 8.429/92 será objeto de consideração em presença de qualquer ato de improbidade administrativa, "porque não se preocupa apenas com um dos aspectos ou efeitos da improbidade, mas com a improbidade administrativa em si mesma."⁴

No caso trazido a exame perante este órgão do Ministério Público, há indícios claros de violação aos princípios da Administração Pública, ilícitos tipificados como de improbidade administrativa pelo art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92..

² Waldo Fazzio Júnior, *op. cit.*, p. 74.

³ "É evidente – embora a lei não o diga expressamente – que haverá atos de improbidade administrativa que se enquadrarão em pelo menos duas ou mesmo em todas as três categorias discriminadas. Pode-se dizer mais, inclusive, que na maioria das vezes haverá tal superposição de tipos de improbidade. Um mesmo ato de ato improbidade pode gerar enriquecimento ilícito de alguém, causar prejuízo ao erário e violar princípios da administração pública. Seria o caso, por exemplo, de um funcionário que aceitasse suborno para assinar um contrato superfaturado. Há enriquecimento ilícito do funcionário e do contratante, prejuízo ao erário e violação de vários princípios da administração pública" (Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. **Mandado de segurança e ações constitucionais**, 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009 p. 233).

⁴ Waldo Fazzio Júnior, **Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 76.

O *caput* do art. 11 afirma que constitui “ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições”.

Enumera, além disso, umas das possíveis condutas ilícitas no inc. I: “praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência”.

Ou seja, há os indícios que apontam claramente a **violação ao princípio da legalidade**. Está claro que a Lei nº 13.327, de 7 de fevereiro de 2002, é descumprida deliberadamente pela Prefeitura. Lei que está em vigor e autoaplicável.

Além disso, há violação ao **princípio da finalidade**, que não está expressamente previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, pois é, a rigor, um aspecto da legalidade. Mesmo assim, devido à importância que tem, costuma ser destacado.

Refere-se ao dever da busca da finalidade da norma, de modo que sua aplicação seja correspondente ao objetivo para o qual foi editada. O ato administrativo só pode ser considerado válido se atender o seu fim legal, estatuído em lei. Cumprir a lei, portanto, significa observar a sua finalidade.

A vinculação ao fim previsto em lei é inafastável do interesse público, sob pena de incorrer no vício do desvio de finalidade (ou desvio de poder), conduta que tipifica a prática de um ato nulo por parte do agente público.

O desvio de finalidade expressa a “violação da *finalidade legal*, tanto nos casos em que a atuação administrativa é estranha a qualquer finalidade pública quanto naqueles em que o fim perseguido, se bem que de interesse público, não é o fim preciso que a lei assinalava para tal ato”.⁵

É uma modalidade de abuso de poder (ou desvio de finalidade) a aplicação da norma de forma ilegal, caracterizada pela distribuição de kits escolares em quantidades menores do que previsto em lei e, por isso, de

⁵ Celso Antônio Bandeira de Mello, *op. cit.*, p. 104.

conduta estranha à finalidade pública. É vedada pela Constituição Federal, pois a finalidade precípua do Estado é o atendimento do interesse público, e não a criação de regras que dificultam o acesso aos serviços que devem ser prestados pelos organismos estatais.

Ou seja, há afronta aos princípios constitucionais dispostos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e, simultaneamente, ao art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

Nesse caso, todos os agentes públicos que colaboraram com a prática ilícita devem ser responsabilizados.

2.1. Da violação ao princípio da eficiência que compromete as políticas públicas na área da educação

O princípio da eficiência é fluido e de difícil conceituação, por isso deve ser interpretado e analisado em situações concretas. Mas, sem dúvida, está vinculado à boa administração, concretizada pelo oferecimento de serviços de boa qualidade esperada pelos cidadãos que sustentam a máquina estatal com o pagamento de tributos.

Antes mesmo de ser elevado à condição de princípio constitucional (art. 37, *caput*), o chamado *dever de eficiência* já era considerado como um dos deveres do administrador público.

Hely Lopes Meirelles afirma que o dever "*de eficiência* é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros."⁶

⁶ **Direito Administrativo Brasileiro**, 18ª, atual. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 90.

E conclui: “o *princípio da eficiência*, de alto significado para o serviço público em geral, deve ser aplicado em todos os níveis da Administração Pública.”⁷

São históricas as críticas aos órgãos públicos em relação à eficiência e à forma como prestam seus serviços. O princípio da eficiência tem como foco a satisfação do interesse coletivo, visando à melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Infelizmente, a distribuição dos kits escolares em desacordo com a lei, só vem confirmar essa visão negativa que ainda se tem dos serviços prestados pelos órgãos estatais.

Por isso, a necessidade de controle que passa pela eficiência, que integra o regramento constitucional. A forma de controle se dá de forma interna (pela própria Administração, que tem o dever de revogar os atos que praticou de forma ilegal) ou externa (pelo Judiciário, pelos Tribunais de Contas ou pelo Ministério Público).

Em suma, a eficiência é um direito do cidadão e um dever do agente público.

As denúncias divulgadas pela imprensa confirmam a violação clara ao princípio da eficiência e oferecimento de serviços de pior qualidade ao público-alvo – as pessoas de baixa renda, que têm direito à educação de qualidade.

O Estado Democrático de Direito é executor e fomentador de serviços coletivos essenciais. Portanto, não pode descuidar de agir com eficiência, justificando os recursos que carrega ao erário, na forma de tributos, com resultados socialmente relevantes.

A distribuição de kits de material escolar é uma política pública setorial na esfera da educação.

⁷ Hely Lopes Meirelles, **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**, 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 91.

Para Fábio Konder Comparato, o conceito de política pública tem o sentido de “programa de ação, que só recentemente passou a fazer parte das cogitações da teoria jurídica”.⁸

Nesse sentido, “a ideia de política pública (*policy*) se associa justamente às diretrizes da Administração Pública, ou seja, às metas e objetivos sociais que demandam um programa de ação a ser desenvolvido por parte do Estado.”⁹

Nesse caso, as políticas públicas estão diretamente vinculadas aos fins e tarefas estatais, à atividade promocional do Estado e à realização de fins coletivos, que requer ações por parte do Poder Público. Assim, “o efetivo exercício da igualdade, base de toda a ordem social, constitui as políticas públicas”.¹⁰

A atividade promocional do Estado, especialmente as dispostas no art. 6º, origina-se da Constituição Federal¹¹ e devem ser concretizadas pelos Poderes Públicos, inclusive na esfera municipal. Essas ações não devem ficar alheias à jurisdição constitucional, mediante o ajuizamento de ação civil pública, por exemplo.

Assim, as políticas públicas permitem um exame concreto de sua definição e desenvolvimento na prática, uma vez que “atinge diretamente a vida das pessoas, e a referência sempre presente a uma autoridade governamental, a demonstrar o comprometimento do sistema de governo com tais políticas”. Permite, dessa forma, verificar a compatibilidade dessas ações com o texto constitucional.

Em suma: ficou claro que o Município de São Paulo recusa-se a implementar determinadas políticas públicas, recorrendo quando acha

⁸ **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas.** In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, nº 138, abril/junho, 1998, p. 44.

⁹ Marcus Aurélio de Freitas Barros. **Controle jurisdicional de políticas públicas – parâmetros objetivos e tutela coletiva.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008, p. 57.

¹⁰ Luiza Cristina Fonseca Frischeisen. **Políticas Públicas: a responsabilidade do Administrador e do Ministério Público.** São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 58.

¹¹ “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

conveniente, ao uso da falácia e de fatos inverídicos. Ações deficientes ou ineficientes tornam inócuas as políticas públicas previstas para a área educacional, no caso a distribuição de kits escolares para os estudantes mais carentes da rede pública municipal de ensino.

3. Do pedido

Em vista dos fatos acima relatados, há fortes indícios de que o Poder Público Municipal recusa-se a dar efetividade à Lei 13.323, de 7 de fevereiro de 2002, que prevê a distribuição de kits escolares, o que poderia melhorar a qualidade de vida dos alunos mais pobres.

Essa prática deve ser eliminada, pois a finalidade das ações da Administração Pública deve ter como foco o desenvolvimento de ações e de políticas públicas que tenham como objetivo o bem comum.

Assim, há fortes indícios de violação aos princípios constitucionais que regem as atividades da Administração Pública, previstos na Constituição Federal e na Lei de Improbidade Administrativa.

Dessa forma, pelas informações aqui prestadas, é de se requerer a instauração de procedimento investigatório, a fim de apurar a prática de ilícitos contra os princípios da Administração Pública, explícitos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e também elencados no art. 11, da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992.

Requer, por fim, caso sejam coligidos elementos de convicção suficientes, a adoção de medidas judiciais cabíveis em face dos agentes responsáveis e apontados pela violação das normas constitucionais e legais acima referidas.

São Paulo, 11 de fevereiro de 2014.



Gilberto Tanos Natalini

Documentos anexos:

1. Lei nº 13.323, de 7 de fevereiro de 2002.
2. Artigo da “Folha de S. Paulo” – Haddad reduz kit entregue a estudantes e corta até caneta.
3. Artigo do “Estado de S. Paulo” – Prefeitura alega que redução de kit escolar é para evitar desvio de material.
4. Artigo do “Estado de S. Paulo” – Vereador quer investigação sobre cortes no kit de material escolar de SP.
5. Artigo da “Folha de S. Paulo” – Vereador pede investigação contra prefeitura por corte em materiais para alunos.
6. Artigo do “Diário do Comércio, Indústria & Serviços – Material sem cortes.