

São Paulo, 11 de novembro de 2022

Ofício C.ECR nº 2040/2022
Processo: TC-002552/026/09
Expediente: TC-031663/026/11

Senhor Presidente

Em atenção aos termos do Ofício CFC nº 57/2011¹, de 19 de setembro de 2011, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência cópia das decisões de primeira e segunda instâncias proferidas no processo TC-002552/026/09, versando Balanço Geral do Exercício de 2009 da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE.

Transmito, ao ensejo, protestos de distinta consideração.



EDGARD CAMARGO RODRIGUES
CONSELHEIRO

Excelentíssimo Senhor
Deputado CARLOS EDUARDO PIGNATARI
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
São Paulo – SP

RHFM/lmf
/e-mail

¹ Subscrito pelo então deputado Geraldo Vinholi, Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle à época. Ref.: Parecer 1095/2011, RGL 2917/2011.

Pesquisa de Processos

O resultado aqui apresentado possui caráter meramente informativo, não se prestando para contagem de quaisquer prazos processuais.

Página 1 de 1 - Total de 1 processo encontrado.

Processo nº: 2552/026/09	Matéria: BALANCO GERAL DO EXERCICIO	Exercício: 2009
--------------------------	-------------------------------------	-----------------

Decisão de 11/02/2014

Conselheiro Dr. Dimas Ramalho: [Relatório / Voto](#)

[Acórdão](#) Publicado no Diário Oficial em 11/03/2014

Decisão de 04/05/2022

Conselheiro Dr. Antonio Roque Citadini: [Relatório / Voto](#)

[Acórdão](#) Publicado no Diário Oficial em 28/05/2022

Decisão com Trânsito em Julgado em 06/06/2022

Página 1 de 1

[Volta para a página anterior.](#)

TOTAL DE PROCESSOS: 1



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 11/02/14

CONTAS ANUAIS - JULGAMENTO

26 TC-002552/026/09

Interessado(s): Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE.

Responsável(is): Fábio Bonini Simões de Lima (Presidente) e Richard Vainberg (Chefe de Gabinete).

Exercício: 2009.

Acompanha(m): TC-002552/126/09 Expediente(s): TC-040064/026/12, TC-039199/026/11, TC-031009/026/10, TC-029325/026/09, TC-024076/026/09, TC-017957/026/12, TC-031663/026/11, TC-009274/026/13, TC-020625/026/13 e TC-027050/026/13.

Advogado(s): Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho.

Procurador(es) da Fazenda: Jorge Eluf Neto, Evelyn Moraes de Oliveira e Cláudia Távora Machado Viviani Nicolau.

Fiscalizada por: GDF-9 - DSF-I.

Fiscalização atual: GDF-9 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de Balanço Geral do exercício de 2009 da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE.

1.2. A 9ª Diretoria de Fiscalização apontou, no relatório consolidado de fls. 58/122, as seguintes ocorrências:

4.1.1 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS.

- Omissão de receita orçamentária no valor de R\$ 26.299.241,78, infringindo o artigo 35 da Lei Federal nº 4.320/64, falha comentada também no item 4.3.1 – Registros Contábeis.

4.2 - DESPESA – FORMALIZAÇÃO E CONTEÚDO.

- Alocação incorreta de despesas com terceirização de mão de obra, infringindo o artigo 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 c. c. Anexo II da Portaria STN nº 163/2001 e alínea “c”, inc. II do art. 20 da LRF;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- Despesa empenhada e liquidada informada pelo SIAFEM não condiz com a liquidação real - infração ao art. 63, § 2º e incisos da Lei Federal nº 4.320/64 – falha reincidente;
- Alocação de despesas consideradas inelegíveis na Educação em programas que comporão as despesas com ensino para apuração do percentual referido no artigo 212 da Constituição Federal – falha reincidente;

4.2.2 - OUTRAS DESPESAS.

- Realização de despesas sem cobertura contratual - falha reincidente.

4.2.2.2 - CONVÊNIOS COM AS ASSOCIAÇÕES DE PAIS E MESTRES - APM'S.

- Valores repassados descritos pela FDE em desacordo com aqueles efetivamente faturados; divergência de R\$ 2.485.204,28 não esclarecidos pela Origem;
- Ausência de norma autorizadora do repasse; ausência de demonstrativo e parecer técnico evidenciando que a transferência de recursos representa vantagem econômica para o órgão concedor, em detrimento de sua aplicação direta; ausência de empenhos e comprovantes das transferências de recursos, separados por fontes de financiamento; ausência de termo de Ciência e de Notificação, relativo à tramitação do processo perante esta Casa, firmado pelo órgão público e pelo beneficiário, conforme modelo contido no Anexo 5 das Instruções nº 01/2008. Assim sendo, restaram desatendidos os incisos II, III, VI e VII do artigo 234 das Instruções nº 01/2008 – falha reincidente;
- Ausência de justificativas quanto ao critério de escolha do beneficiário. Assim sendo, desatendimento ao inciso IV do artigo 234 das Instruções nº 01/2008 – falha reincidente;
- Ausência de declaração, quando aplicável, quanto à compatibilização e à adequação das transferências aos artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/00. Assim sendo, desatendimento ao inciso V do artigo 234 das Instruções nº 01/2008 – falha reincidente;
- Data de apresentação das comprovações anuais ou totais ultrapassa 31 de janeiro do exercício seguinte à transferência dos recursos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Assim sendo, desatendimento ao inciso I do artigo 235 das Instruções nº 01/2008 – falha reincidente;

- Ausência de proibição, às beneficiárias, de redistribuição dos recursos a outras entidades, congêneres ou não; ausência de exigência de indicação, no corpo dos documentos originais das despesas, do número da norma autorizadora do repasse e do órgão público concessor a que se referem, extraindo-se, em seguida, as cópias que serão juntadas nas prestações de contas; ausência de recebimento e exame das comprovações apresentadas e, no prazo máximo de 30 dias, a contar da data do seu recebimento, emissão de parecer conclusivo, nos termos do artigo 627 das Instruções nº 01/2008; ausência de atestado de existência de fato e do funcionamento da entidade, relativa ao período de concessão. Assim sendo, desatendimento aos incisos II, V, VI e XI do artigo 235 das Instruções nº 01/2008 – falha reincidente;

- Ausência de elaboração de demonstrativo integral das receitas e despesas computadas por fontes de recursos e por categorias ou finalidades dos gastos, aplicadas no objeto do ato concessório, conforme modelo contido no Anexo 6 das Instruções nº 01/2008 e relacionar os documentos das despesas pagas, computadas na prestação de contas, conforme modelo contido no Anexo 7 das Instruções nº 01/2008; ausência de relatório da entidade beneficiária sobre as atividades desenvolvidas, identificando as custeadas com recursos próprios e as com recursos transferidos; ausência de certidão expedida pelo Conselho Regional de Contabilidade – CRC, comprovando a habilitação profissional do responsável pelas demonstrações contábeis. Assim sendo, desatendimento aos incisos I e II, do artigo 236 das Instruções nº 01/2008 – falha reincidente;

- Ausência de indicação de verificação das prestações de contas dos repasses efetuados pela empresa 'BK Consultoria e Serviços Ltda.', contratada para esse fim;

- Emissão de um único Parecer Conclusivo aprovando todas as prestações de contas de repasse efetuados no exercício de 2009; infringindo o inciso VI do artigo 235 das Instruções nº 01/2008 – falha reincidente;

- Pendências de prestações de contas do exercício de 2008 e anteriores

- Verbas repassadas no exercício de 2009 com prestação de contas pendentes; infringindo o inciso VII do artigo 235 das Instruções nº 01/2008 – falha reincidente;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- Não atendimento às diversas requisições feitas pela auditoria, em desatendimento ao § 1º do art. 25 da Lei Complementar nº 709/93, ressaltando que todas as falhas/irregularidades, além de prejudicar a ação da auditoria, estão impossibilitando a abertura de processos específicos neste E. Tribunal, o que, aliás, ocorreu em exercícios anteriores;

4.3.1 - REGISTROS CONTÁBEIS.

- Omissão de receita orçamentária no valor de R\$ 26.299.241,78, infringindo o artigo 35 da Lei Federal nº 4.320/64 – falha reincidente;
- Superávit orçamentário do exercício transferido para o exercício seguinte como se fosse receita do outro exercício, infringindo os artigos 89, 90 e 102 Lei Federal nº 4.320/64, pois omite parte da receita realizada – falha reincidente;
- Alocação de receita orçamentária como se fosse mutação patrimonial ativa, dando a falsa impressão que se trata de outra natureza de operação – falha reincidente;
- Apresentação do Balanço Financeiro fora do padrão estabelecido no Anexo 13 da Lei Federal nº 4.320/64, de utilização compulsória, conforme art. 101 da mesma Lei – falha reincidente;
- Elementos que compõem o Balanço Patrimonial divergentes da composição estabelecida no artigo 105 Lei Federal nº 4.320/64 – falha reincidente;
- Rubricas do Balanço Patrimonial, fartamente nomeadas, com expressões genéricas que sequer dão ideia do direito ou obrigação a que se referem – falha reincidente;
- Ativos e Passivos se confundem aos que a FDE administra para terceiros, sem qualquer segregação que evidencie seu patrimônio – falha reincidente;
- Receitas e despesas extra-orçamentárias da FDE se confundem com os recursos administrados por ela no Balanço Financeiro e no Balanço Econômico – falha reincidente;
- Rubricas das Demonstrações das Variações Patrimoniais não permitem compreender que item sofreu variação, nem a que operação se refere, infringindo o artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64 – falha reincidente;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



4.3.2 - ORÇAMENTO – AUTORIZAÇÃO E EXECUÇÃO.

- Omissão de superávit orçamentário do exercício da ordem de 23,58% – falha reincidente;

5.1.1 - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS CONCEDIDOS AOS ÓRGÃOS PÚBLICOS.

- Declaração informando incorretamente a inexistência de convênios com órgãos públicos de valor inferior à remessa a este Tribunal;
- Não encaminhamento das cópias dos pareceres conclusivos e das cópias das relações de gastos, infringindo os incisos XV e XIV do artigo 179 das Instruções nº 01/2008 – falha reincidente;

5.1.1.1 - REMETIDOS AO TRIBUNAL.

- Não encaminhou documentação referente à prestação de contas de convênio de valor de remessa firmado com a Fundação Indaiatubana de Educação e Cultura – FIEC, em desatendimento ao artigo 195 das Instruções nº 01/2008.

5.1.1.2 - EXAMINADOS IN LOCO.

- Desatendimento aos incisos III, IV e VII do art. 230; inciso XV do art. 179 e inciso VI do art. 231 das Instruções nº 01/2008 e alínea ‘f’ do art. 232 das Instruções nº 01/2008;

5.1.2 - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS CONCEDIDOS AO TERCEIRO SETOR.

- Relação de repasses financeiros ao Terceiro Setor em desconformidade ao Anexo 4, exigido nas Instruções nº 01/2008, bem como não encaminhamento dos pareceres conclusivos e das cópias das relações de gastos, conforme Anexo 7, infringindo assim os incisos XVI e XVII do artigo 179 das Instruções nº 01/2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- Requisições de documentos reiteradas, porém, não atendidas, quanto ao encaminhamento dos pareceres conclusivos, em desatendimento ao § 1º do art. 25 da Lei Complementar nº 709/93;
- Desatendimento aos art. 12, 16 e 21 da Lei nº 4.320/64;
- Desatendimento ao artigo 627 das Instruções nº 01/2008;

5.1.2.2 - EXAMINADOS 'IN LOCO'.

- Ausência de certificação da conveniada como entidade de utilidade pública e/ou entidade beneficente de assistência social; ausência de demonstrativo e parecer técnico evidenciando que o convênio representa vantagem econômica para a Administração, em detrimento da realização direta do seu objeto; ausência de protocolo de remessa da notificação, da celebração do convênio, à Assembleia Legislativa; ausência do termo de Ciência e de Notificação, relativo à tramitação do processo perante o Tribunal de Contas, firmado pela conveniente e pela conveniada; ausência de cadastro da autoridade pública que assinou o convênio. Assim sendo, desatendimento aos incisos III, VI, IX, X e XI do artigo 217 das Instruções nº 01/2008 – falha reincidente;
- Ausência de emissão de parecer conclusivo, no prazo máximo de 30 dias, a contar da data do recebimento das comprovações apresentadas. Assim sendo, desatendimento ao inciso IV do artigo 218 das Instruções nº 01/2008 – falha reincidente;
- Ausência de certidão indicando os nomes dos responsáveis pela fiscalização da execução do convênio e respectivos períodos de atuação; ausência de certidão contendo os nomes dos dirigentes e conselheiros da conveniada e respectivos períodos de atuação; ausência de regulamento para contratação de obras e serviços, bem como para compras, com emprego de recursos financeiros repassados à conveniada; ausência de relação dos contratos, convênios e respectivos aditamentos, firmados com a utilização de recursos públicos administrados pela conveniada, para os fins estabelecidos no convênio; parecer e relatório de auditoria das entidades beneficentes e assistência social, nos termos dos artigos 2º e 4º a 6º do Decreto Federal nº 2.536/98; ausência de parecer conclusivo. Assim sendo, desatendimento aos incisos I, II, VI, VII, XII e XIII do artigo 219 das Instruções nº 01/2008;
- Ausência de publicação do Balanço Patrimonial da conveniada, dos exercícios encerrado e anterior; ausência de demais demonstrações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



contábeis e financeiras da conveniada. Assim sendo, desatendimento aos incisos IX e X do artigo 219 das Instruções nº 01/2008.

5.1.3 - ENTIDADES COM FINS LUCRATIVOS.

- Repasses de verbas a instituições de ensino com fins lucrativos, através de convênios, no montante de R\$ 21.446.758,35 - Súmula 03 desta Corte.

6.2 - FALHAS DE INSTRUÇÃO.

- Licitantes desclassificados por apresentarem insumos com preços incompatíveis, caracterizando afronta ao art. 37 da CF/88, 'caput' e inciso XXI, além do inciso I do § 1º do artigo 3º, artigo 44, 'caput' e § 1º, além do inciso II do art. 48 da Lei nº 8.666/93;
- Extrapolação do valor permitido à modalidade Convite, após aditamento, no certame Convite nº 05/0890/09/03, contrariando o disposto na alínea 'a', inciso I do artigo 23 da Lei de Licitações, corroborando com o inciso IX do artigo 6º, combinado com o inciso I do artigo 7º da Lei nº 8.666/93 (falha de planejamento);
- Antecipação de garantia para participar de licitação, contrariando jurisprudência do Tribunal de Contas;
- Ausência nos certames de documentos que comprovem a finalização de contratos, desatendendo o inciso IV do artigo 55, combinado com as alíneas 'a' e 'b' do inciso I do artigo 73 da Lei nº 8.666/93;

6.3 - DISPENSAS/INEXIGIBILIDADES.

- Falta de procedimentos licitatórios ou comprovação de pesquisa de preços, para atividades terceirizadas pela FDE, justificado pelos bons serviços prestados, contrariando os princípios insculpidos no artigo 37 da Carta Magna brasileira;
- Preço referencial da FDE em desacordo com o mercado, resultando em licitação fracassada e aquisição por dispensa, sobre o incorreto fundamento no inciso V do art. 24 da Lei nº 8.666/93;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



7.1 - CONTRATOS REMETIDOS AO TRIBUNAL.

- Contratos remetidos ao Tribunal com pendências, para emissão da Ordem de Início dos Serviços, como a falta de Termo de Compromisso Ambiental, evidenciando falha de planejamento, estabelecido no inc. IX do art. 6º; inc. I, do § 2º e § 6º do art. 7º; além do inc. VII do art. 12 da Lei nº 8.666/93;
- Prazo de vigência de Atas de Registros de Preços superiores a 12 meses, e aquisições através de ordem de fornecimento e ordem de serviço após 12 meses, contrariando o disposto no inc. III, § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666/93;
- Não atendimento às quantidades máximas e mínimas, estabelecidos nas Atas de Registros de Preços;
- Desclassificação da proposta com menor preço global exequível, baseada na apresentação de preços com insumos, com preços inferiores a 70% da média, infringindo o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal; art. 3º, 'caput', e § 1º, inc. I, do art. 44, § 1º e art. 48, inc. II, § 1º da Lei nº 8.666/93;
- Encaminhamento extemporâneo dos termos contratuais e aditivos, termos de recebimento provisório e termos de recebimento definitivo, em desatendimento aos incisos I e II do art. 182 e 186, inciso I das Instruções nº 01/2008;
- Ordens de Fornecimento: quantidades em desacordo com o pactuado nas Atas de Registros de Preços.

7.3 - EXECUÇÃO CONTRATUAL.

- Serviços contratados, pagos, mas não implantados por falta de planejamento da fundação, caracterizando infração ao inc. IX do art. 6º; c.c. o inciso I do art. 7º da Lei nº 8.666/93;
- Valor faturado da Ata de Registro de Preços correspondente a apenas 6% do total, indicando falta de planejamento, disposto no § 7º, inc. II, do art. 15, da Lei nº 8.666/93;

9.4 – TERCEIRIZAÇÃO DA MÃO DE OBRA DA ATIVIDADE-FIM.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- Utilização de recursos da Secretaria da Educação em serviços de gerenciamento e fiscalização de obras, caracterizando terceirização de sua atividade-fim;

11 – TESOUREARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- Tesouraria: Desatendimento ao disposto no art. 164, § 3º da Constituição Federal, mantendo depósito de disponibilidades em instituição financeira não oficial (Banco Bradesco);

13 – DENÚNCIAS / EXPEDIENTES / REPRESENTAÇÕES.

- TC-29325/026/09 - Comunicação, encaminhada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, sobre a abertura de processo investigatório contra a 'Construtora Croma'; Contrato nº 05/1998/08/01 por irregularidades no que concerne às condições degradantes de trabalho detectadas na construção de escola estadual no Parque Scaffidi, Município de Itaquaquecetuba/SP.
- TC-24076/026/09 – Comunicação, efetuada pela empresa 'Ação Transportes e Turismo Ltda.', por meio de seu advogado, Dr. Benedito José Pinheiro Ribeiro, sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Presencial nº 36/0699/09/05, objetivando registro de preços de prestação de serviços de transporte de servidores e alunos, sob o regime de fretamento eventual. Constatamos contratações ocorridas posteriormente ao prazo de vigência de 12 (doze) meses, contrariando o disposto no inciso III, § 3º, do artigo 15 da Lei nº 8.666/93.
- TC-31009/026/10 – (cópia do expediente TC-27538/026/10) solicitando informações sobre possíveis irregularidades, ocorridas nas reformas feitas pela FDE, na 'Escola Estadual Comendador Benevides Beraldo', no Município de Itapeverica da Serra, no tocante à qualidade dos serviços prestados, do material utilizado, ao valor pago pelos serviços e ao controle da execução e da fiscalização das obras. A matéria está sendo tratada no TC-22846/026/10, em trâmite neste Tribunal de Contas.
- EXPEDIENTE S/Nº DE 06/07/2010 (OF. GDCG Nº 58/2010) - Encaminhamento de cópias de peças do TC-A-031159/026/09, que trata do acompanhamento dos programas e ações do Senhor Governador do Estado,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



referentes ao exercício de 2009. Conforme determinado, procedemos as anotações necessárias e ao arquivamento do expediente.

- TC-39920/026/10 - Solicitação de informações sobre a análise da licitação nº 56/0149/08/05 da FDE e posterior contrato nº 52/0020/09/05, firmado entre a FDE e a empresa 'Brasoftware Informática Ltda.', para aquisição de licenças de softwares, relacionados ao serviço de teleatendimento, fornecendo, em caso positivo, cópias dos principais pareceres e da decisão. Primeiramente, verificamos que foi remetido a este Tribunal o contrato nº 52/0020/09/05, firmado entre a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE e a empresa 'Call Tecnologia e Serviços Ltda.', tratado nos autos do TC-18635/026/09, encontrando-se em trâmite. Quanto à licitação nº 56/00149/08/05, verificamos tratar-se de Pregão Presencial de Registro de Preços, homologado em 15/01/2009, publicado no DOE de 16/01/2009, com publicação da Ata de Registro de Preços no DOE de 07/02/2009. Constatamos que, no exercício de 2009, foi faturado à empresa 'Brasoftware', decorrente do contrato, o valor de R\$ 170.281,34, não havendo aquisições que atingissem o valor de remessa a este E. Tribunal de Contas, de acordo com as Instruções vigentes. Verificamos ainda, que o valor da Ata totalizou R\$ 2.796.848,34, e o valor faturado em 2009, foi de R\$ 170.281,34, correspondendo, aproximadamente, a apenas 6%, evidenciando, 's.m.j.', falha de planejamento, disposto no § 7º, inciso II, do art. 15, da Lei Federal nº 8.666/93.

14.3 – AUDITORIA INTERNA.

- A auditoria interna recomendou estudar a viabilidade de doação de bens já transferidos para a Secretaria da Educação, CENP e ASDEC, além de adotar comissão própria e independente para realizar o inventário dos bens patrimoniais da FDE;
- Solicitou informação ao banco no valor de R\$ 3.690,19, referente à conta poupança, não escriturado, para documentar o fato e verificar possível ajuste;

15 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS.

- Cumprimento parcial às recomendações deste Tribunal;
- Convênio com as APMs: Desatendimento aos incisos II, III, IV, V, VI e VII do art. 234; incisos I, II, V, VI, VII e XI do art. 235 das Instruções nº 01/2008; incisos I, II 'a', II, 'f', do art. 236 das Instruções nº 01/2008, além do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



desatendimento aos artigos 237, 627 e Anexos 6 e 7 das Instruções nº 01/2008;

- Dos convênios firmados com órgãos públicos: Desatendimento ao inc. XIV e XV do art. 179; artigos 191 a 194, 195 e inc. III e VII, do art. 230; inc. VI do art. 231 e alínea 'f' do art. 232 das Instruções nº 01/2008;
- Dos convênios firmados com entidades do terceiro setor: Requisições de documentos reiteradas, porém, não atendidas, quanto ao encaminhamento dos pareceres conclusivos, em desatendimento ao § 1º do art. 25 da Lei Complementar nº 709/93 e aos incisos XVI e XVII do art. 179; incisos III, VI, IX, X e XI do art. 217; inc. IV do art. 218; incisos I, II, VI, VII, IX, X, XII e XIII do artigo 219; artigo 627; além da não entrega de cópias das relações de gastos, conforme o Anexo 7 das Instruções nº 01/2008;
- Dos convênios firmados com entidades não governamentais com fins lucrativos: desobediência à doutrina e à Súmula 03 deste E. Tribunal, em razão da celebração de convênios com as referidas entidades.
- Dos contratos remetidos ao Tribunal: Quanto aos documentos a serem encaminhados e quanto ao prazo de encaminhamento, constatamos atrasos reiterados, contrariando os prazos estabelecidos nos incisos I e II do art. 182 e 186, inciso I das Instruções nº 01/2008.

1.3. Regularmente **notificados** os representantes legais da **Fundação para o Desenvolvimento da Educação** (fl. 128), foram ofertadas justificativas em 137 laudas, acompanhadas dos documentos de fls. 144/280. **Em síntese, alegou-se que:**

4.1.1. Registros Contábeis.

Os serviços prestados pela empresa 'BK Consultoria e Serviços Ltda.' (...) referem-se à prestação de serviços de natureza essencialmente contábil, para execução e acompanhamento técnico das atividades pertinentes aos repasses efetuados às Associações de Pais e Mestres – APM's das Unidades escolares da rede pública estadual de ensino. Tais serviços contábeis, portanto, não se confundem com a atividade-fim da Fundação para o Desenvolvimento da Educação, tendo natureza de atividade-meio e, por consequência, não podem ser qualificados como serviços de execução precípua dos integrantes do Quadro de Pessoal da FDE e fundamentam a classificação orçamentária da despesa como 33.93.39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoas Jurídicas. (f. 146)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



A maior parte dos recursos empenhados, referentes ao mês de dezembro/2009, é *oriunda, principalmente, de **excesso de arrecadação**, repassado pela Secretaria da Fazenda à Secretaria da Educação, enquanto que a menor parte provém de recursos disponíveis nas U.O – Unidades Orçamentárias da Secretaria da Educação.*

Quanto à destinação principal destes recursos provenientes do excesso de arrecadação do Tesouro do Estado, coerentemente, houve a aplicação em projetos de caráter continuado, os quais visam a manter a rede estadual e o ensino em condições de funcionamento, o que significa privilegiar-se a destinação de recursos dessa natureza para ações, nos seguintes projetos:

- Transporte de alunos da Região Metropolitana de São Paulo;
- Aquisição de material escolar (kit de material e mochila) para alunos;
- Rede de Suprimentos que visa a suprir as Diretorias de Ensino e as unidades escolares, com materiais de consumo e de informática;
- Obras de reforma em unidades escolares;
- 'Outsourcing' de microcomputadores e impressoras;
- Projeto 'Acesso Escola';
- Impressão de Cadernos de Alunos;
- Aquisição de veículos visando ao transporte escolar; e
- Aquisição de material pedagógico - (fls. 149/150).

Afirma-se que houve incremento no volume de recursos faturados nos exercícios seguintes, *diminuindo o indigitado descompasso entre o valor empenhado e valor faturado no exercício de 2009.*

Outrossim, *não há qualquer prejuízo neste procedimento, no que se refere à observância dos percentuais de aplicação constitucional no sistema de ensino, pois a Secretaria da Fazenda não permite o cancelamento de recursos inscritos em 'Restos a Pagar', o que assegura a utilização destes saldos, tendo sido registrado significativo volume de recursos faturados no exercício de 2009 sob a inscrição restos a pagar - (fl. 151)*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Sobre a imputação de alocação de despesas consideradas inelegíveis no cômputo do percentual mínimo constitucional gasto com a rede de ensino, ponderou-se que está em conformidade com o que prescreve o art. 70, *caput* e incisos, da Lei nº 9.394/96.

Juntou-se documento (doc. 4) produzido pela Secretaria da Educação, acerca da adequação das despesas apontadas pela Fiscalização.

4.2.2. – Outras despesas.

Os pagamentos à 'Planer Engenharia Ltda.', referentes aos Contratos nºs. 05/1860/02/02 e 05/6961/02/02, decorreram de Sindicância instaurada com a finalidade de apurar a realização de serviços extracontratuais alegados pela Contratada, em razão da existência de necessidade técnica, *tendo sido reiteradamente solicitada pela então Contratada a celebração do devido aditamento contratual, o que revela a sua boa-fé* (fl. 162). Computados estes serviços com os previstos no contrato e não realizados, procedeu-se à quitação.

4.2.2.2. Convênios com as APM'S.

A diferença de R\$ 2.485.204,28, identificada pela Fiscalização, foi afastada pela conciliação elaborada na justificativa, a partir das informações de faturamento das APMs do ano de 2009 - (fl. 165).

As falhas apontadas sobre os repasses às APMs ocorreram por força da alteração de interpretação dessas transferências pela Fiscalização, que antes as classificava como ***adiantamento***, e passou a tratar no item ***Das Transferências de Recursos a Entidades Não-Governamentais sem Fins Lucrativos por meio de Auxílios, Subvenções e Contribuições***.

Em contraposição à imputação de ausência de norma autorizadora dos repasses, citou-se o art. 14, §1º, XIV, do Estatuto da FDE, aprovado pelo Decreto Estadual nº 51.925/2007. Desta feita, *estabelecido pelo Estado de São Paulo que os Convênios celebrados entre a FDE e as APM's constituem ferramenta concreta para execução da política pública educacional, (...) compete à Lei Orçamentária Anual a destinação de quantitativos a serem empregados nestas mesmas ações (...), as quais se encontram alocadas no*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Orçamento da Secretaria de Estado da Educação, que aprova seus projetos e emite à FDE a correspondente Autorização de Execução (f. 169).

As concessões estão amparadas por regra isonômica, inserta no Termo de Convênio, e padronizado pela FDE, que na cláusula segunda estabelece o repasse proporcional *ao número de alunos matriculados ou no número de salas de aula existentes, conforme informado no censo escolar anterior ao repasse a ser efetuado* (fls. 169/170).

Defendeu-se a vantagem na transferência de recursos, em detrimento da aplicação direta, pela própria natureza deliberativa democrática das APMs. Também por significar gestão descentralizada de recursos, possibilitando maior eficiência na aquisição de bens e diminuição de custos logísticos.

A **ausência de empenhos e comprovantes das transferências de recursos, separados por fontes de financiamento**, foi justificada pelo argumento de que, nos procedimentos de realização de despesas vinculadas a projetos da Secretaria da Educação, opera-se mediante 'autorização de execução', e não empenho, nos moldes da Cláusula 3ª, I, 'b', e II, 'b', do Termo de Convênio.

A **ausência de Termo de Ciência e Notificação** teria ocorrido por se tratar da questão, até então, como adiantamento e não repasse. Alertada da regulação do controle externo, passará a exigir tais termos.

Refutou-se as irregularidades pontuais pertinentes ao **critério de escolha**, juntando-se a prestação de contas das 07 (sete) Escolas Técnicas integrantes do 'Centro Paulo Souza'. Negou-se a aplicação do art. 16 da LRF aos repasses às APMs, destinados à conservação e manutenção das escolas. O mesmo quanto ao prazo anual para prestação de contas das APMs, que recebem o repasse para aplicação imediata, muitas vezes em data posterior ao limite fixado pelo art. 235, I, das Instruções nº 01/2008.

Apontou-se a existência de cláusula (11ª) que veda a **redistribuição de recursos** a terceiros (fls. 179/181), e se alegou que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



ausência do número da **norma autorizadora do repasse** se dá por se tratar de execução direta da Lei Orçamentária Anual. A partir do apontamento, será emitida instrução para que se faça constar o número da referida Lei nos instrumentos.

Considerando-se que as APMs são como que extensão da Escola, descaberia a exigência de **atestado de existência de fato e funcionamento da entidade**. Refuta-se a **inexistência de demonstrativo integral das receitas e despesas**, computadas por fontes de recursos e por categorias ou finalidade dos gastos, assim como a ausência do **relatório da entidade beneficiária sobre as atividades desenvolvidas** (fls. 183/184).

A respeito da dúvida sobre a efetiva prestação de serviços pela empresa '**BK Consultoria e Serviços Ltda.**', aduziu-se que a aprovação ou reprovação dos itens lançados na Prestação de Contas de cada APM é feita no Sistema GDAE, em que fica armazenado o '*login*' do técnico responsável pela análise. Sem embargo, foram adotadas providências para que conste do corpo do relatório o nome do técnico responsável.

Contrapôs-se a afirmação da Fiscalização sobre a *inviabilidade da abertura de autos individualizados, para análise das verbas repassadas às Associações de Pais e Mestres*, com o apontamento de elaboração de Parecer Conclusivo único pela Entidade.

Em relação às **pendências de prestações de contas** de verbas repassadas em 2009 e nos anos anteriores, todas as APMs foram notificadas, conforme documento ora juntado.

Nos últimos tempos, houve um relevante salto de qualidade no controle da aplicação de recursos repassados às APMs, em vista do apontamento de *ausência de estrutura mínima suficiente à Fiscalização, acompanhamento e conferência das prestações de contas*, bem como da *efetiva e eficiente execução por parte da 'BK Consultoria e Serviços Ltda.'* Ainda, todas as prestações de contas das 5.160 APMs, remetidas a cada quadrimestre, são analisadas sem exceção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



4.3.1. Registros Contábeis.

Argumentou-se que a soma dos superávits estornada e transferida para o exercício seguinte, figurando como se receita fosse, constitui prática decorrente dos critérios definidos pela Contadoria Geral do Estado. Por este método, o Balanço Orçamentário expõe apenas a despesa fixada, omitindo as fontes de recursos, uma vez que já foram evidenciados como receita orçamentária executada no balanço anterior.

No mais, sustentou-se que *o modelo apresentado não prejudica a análise, alcançando o objetivo principal na preparação dos indicadores que servirão de suporte para avaliação da gestão do patrimônio. À semelhança argumentativa, defendeu-se que as expressões genéricas estão de acordo com o Plano de Contas (Único), utilizado pela Contadoria Geral do Estado (f. 197), bem como a inexistência de confusão na demonstração de ativo e passivo nos balanços, ante a classificação das contas. Juntou-se documentação para comprovar a transparência dos registros contábeis.*

4.3.2. Orçamento – Autorização e Execução.

Acerca do **diferimento de receitas**, a metodologia utilizada pela Contadoria Geral do Estado, de transferência do superávit ao exercício seguinte, encontra respaldo no art. 73 da Lei nº 4.320/64.

5.1.1. Transferências de recursos concedidos aos órgãos públicos.

Juntou-se a relação de convênios, cujos valores não atingiram valor de alçada, a despeito da omissão constatada pela Fiscalização. Notificou-se, ademais, as Instituições de Ensino Superior, cuja documentação de prestação de contas encontrou-se incompleta, impossibilitando, à época, a emissão de parecer conclusivo pela Fundação.

5.1.1.1. Transferências de recursos concedidos aos órgãos públicos – remetidos ao Tribunal.

Pleiteou-se a juntada diretamente nos autos do TC-038649/026/10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



5.1.1.2. Transferências de recursos concedidos aos órgãos públicos – examinados ‘in loco’.

A ausência de parecer técnico, evidenciando que o convênio representa vantagem econômica para a Administração, ocorreu por se tratar de concessão de bolsa aos alunos, não se coadunando com o preceito arguido.

A não apresentação do Termo de Ciência e Notificação, acerca da tramitação da matéria junto ao Tribunal de Contas, deu-se por falta de conhecimento, sendo providenciado para o exercício seguinte, assim que alertado pela Fiscalização.

Foi apresentado o Parecer Conclusivo Anual referente ao Convênio nº 54/8214/08/06, e o Balanço Patrimonial da Fundação de Ensino Superior de Bragança Paulista, acompanhado da Certidão expedida pelo Conselho Regional de Contabilidade.

5.1.2. Transferências de recursos concedidos ao terceiro setor.

Juntou-se cópia dos pareceres conclusivos referentes a 110 Convênios do Projeto ‘Bolsa Universidade’, no Programa ‘Escola da Família’, e dos pareceres conclusivos referentes a 40 convênios do Projeto ‘Bolsa Alfabetização’, no Programa ‘Ler e Escrever’.

5.1.2.2. Transferências de recursos concedidos ao terceiro setor – examinados ‘in loco’.

Argumentou-se que a certificação da entidade como de utilidade pública e/ou beneficente’ não constitui requisito legal para que se firmem convênios. Outrossim, os beneficiários do Programa são os alunos egressos do ensino público, cabendo à Instituição de Ensino orientar os alunos sobre as atividades que desempenharam, em contrapartida ao auxílio financeiro.

A ausência de demonstrativo de vantagem para a Administração Pública justifica-se pela natureza dos repasses, 100% vertidos aos alunos beneficiários das bolsas educacionais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Quanto à falta do protocolo de remessa da notificação da celebração dos convênios à Assembleia Legislativa, basta ser feita exclusivamente ao Tribunal de Contas.

Anexou-se os pareceres conclusivos e demais documentos reclamados pela Fiscalização.

5.1.3. Transferências de recursos concedidos a entidades com finalidades lucrativas.

As transferências em questão não ofendem a Súmula nº 03 do TCESP, dado que a integridade dos recursos despendidos no convênio é destinada à remuneração dos estudantes universitários bolsistas, não cabendo qualquer parcela às IES, na conformidade dos Decretos Estaduais que regulam a concessão de bolsas universitárias.

6.2. Licitações – Falhas de Instrução.

As condições gerais constantes do Anexo I dos Editais padronizados da FDE dão cumprimento ao art. 48, II, §1º, da Lei nº 8.666/93, ao estabelecer parâmetro para o que considera como **proposta manifestamente inexecutável** (f. 230). Igualmente, cuidou-se de inserir dispositivo semelhante ao art. 44, §3º, da Lei nº 8.666/93.

Ademais, foram **padronizados os dados** apresentados pelas licitantes, ofertando 'CD', com os quantitativos dos serviços licitados, de forma que apenas o preenchimento do valor monetário cobrado pela execução dos serviços seria necessário.

No que respeita à **ausência de motivação** para deflagração de licitações relacionadas a obras, pontificou atuar somente como executora das decisões tomadas pela Administração Direta, à qual compete o juízo de conveniência e oportunidade, quanto à destinação dos recursos públicos.

À extrapolação dos limites fixados em lei para cada modalidade licitatória, no caso de 'convite', tal se deu em momento posterior à celebração do contrato, dentro dos limites de 25% e 50%, e por motivo legítimo, não se podendo induzir a ofensa alegada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



A exigência de **antecipação de garantia para participação nos certames** foi interpretada pela Fundação como não capaz de acarretar **diminuição do prazo para elaboração das propostas**.

Acostou-se aos autos os termos de recebimento provisório e definitivo, não apresentados à época para a Fiscalização (fls. 247).

6.3. Licitações – Dispensas e Inexigibilidades.

As dispensas mencionadas pelo Tribunal de Contas, *“bem como todos os demais contratos desta Gerência têm seu valor fundamentado na mesma Tabela de Honorários [da Instituição], que pela natureza do trabalho a contratar não justifica a adoção da pesquisa de preços. (...) é prerrogativa do processo de dispensa que dele conste a justificativa da escolha do fornecedor e entendemos que a comprovação cadastral e a menção a bons serviços, anteriormente prestados, configuram-se legítimos e conformes à exigência legal”* - (fls. 249/250).

A contratação para realização de projetos decorre da falta de pessoal e da inexistência de profissionais especializados nos quadros da Fundação, capazes de atender às necessidades apresentadas.

Em atenção ao apontamento de irregularidade na aquisição direta de impressoras a *laser*, num primeiro momento, utilizou-se o valor de referência de seu cadastro – R\$12.000,00 – e deflagrou-se Pregão, sendo que o menor preço ofertado foi de R\$15.000,00, de modo que a licitação restou fracassada. Efetuou-se, em seguida, novo pregão, com valor estimativo de R\$14.600,00. Novamente, as propostas foram superiores, ocasionando semelhante resultado de fracasso. Por fim, em março de 2009, realizou-se pesquisa de mercado, chegando ao menor valor de R\$15.100,00, ao que se realizou a aquisição direta.

7.1. Contratos remetidos ao Tribunal.

A falha de planejamento do projeto básico, constatada pela Fiscalização, foi refutada às fls. 254/271, ao argumento de que os contratos de obras contemplam como obrigação da Contratada o prévio aperfeiçoamento do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Projeto Básico em Projeto Executivo. Neste íterim, aproveita-se a Administração para realizar sobreposição de tarefas, tais como atendimento de posturas municipais.

Acerca da prorrogação das atas de registro de preço, alertou-se para a discussão doutrinária e jurisprudencial existente a respeito do assunto, ponderando que, nos casos assim ocorridos, *“o ato foi praticado com a adequada instrução e com a indicação da observância do princípio da economicidade, comprovada por pesquisa de preços”* (fl. 260).

Quanto à remessa intempestiva dos contratos, justifica-se pelo volumoso contingente de documentos. Contudo, em nenhum dos casos o atraso atingiu 30 dias, o que indica ausência de intento de subtrair a matéria à apreciação do Tribunal de Contas.

Às aquisições além ou aquém dos parâmetros ajustados nas Atas de Registro de Preços, afirmou-se que a Fiscalização considerou as compras realizadas mês a mês. Considerado o período de 12 meses, houve atendimento do interesse público e submissão aos limites legais, tendo em vista os acréscimos de 25% permitidos pela Lei nº 8.666/93. Assim, não se verifica irregularidade neste tocante.

7.3. Execução contratual.

Com relação ao Contrato nº 13/00177/08/04, celebrado com a FUNDAP, apesar de o modelo não ter sido implantado no sistema, efetuou-se a aplicação de sua metodologia via software *Excel*.

Por sua vez, a execução do Contrato de nº 565/0149/08/05, em parcela menor do que o constante da Ata, foi justificado pela necessidade do serviço.

9.4. Terceirização de mão de obra da atividade-fim.

Entende a FDE que a contratação de empresa para gerenciamento de projetos e obras constitui apenas parcela das atividades desenvolvidas *“na administração das obras dos programas da Secretaria da Educação, (...) sempre a partir de diretrizes ditadas pela Secretaria de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Educação do Estado” (fl. 275). Ainda, faltaria à contratada poder decisório (f. 276).

A contratação resultaria ganho de eficiência, em virtude da eliminação dos custos com infraestrutura; contratação de pessoal; aquisição de softwares; automóveis etc, sendo *“incongruente que os custos destes serviços de apoio ao gerenciamento de obras fossem diluídos na totalidade dos custos de administração de quaisquer serviços prestados pela FDE, no interesse da Secretaria de Estado da Educação”* (fl. 278).

11.1. Tesouraria.

A movimentação bancária em instituição financeira não oficial constitui obrigatoriedade, face ao contrato celebrado com a Prefeitura Municipal de São Paulo, que a utiliza para pagamento de seus fornecedores.

13. Denúncias / Representações / Expedientes.

Os expedientes foram todos respondidos a tempo e modo.

15. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal.

O relatório de Fiscalização teria confirmado o esforço da entidade em buscar o atendimento das Recomendações exaradas pelo TCESP.

1.4. Remetidos os autos à Secretaria-Diretoria Geral, referido Órgão se manifestou pela **regularidade** da matéria, com fundamento na extensa gama de atribuições da Fundação frente à Secretaria Estadual de Educação, com ressalvas no que concerne à questão dos convênios celebrados com as APMs, bem como ao não cumprimento dos prazos para envio de documentos e informações a esta Casa, em desacordo às Instruções nº 01/2008 (fls. 281/283).

1.5. No mesmo sentido posicionou-se a Procuradoria da Fazenda Estadual (fl. 284).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



1.6. Instada (fls. 285), a Assessoria Técnica Contábil opinou pela **irregularidade** dos demonstrativos, centrada na falta de transparência das Demonstrações Financeiras da Fundação (fls. 286/288).

Também pela **reprovação** pugnou a Assessoria Técnico-Jurídica, em razão da extensa gama de falhas pertinentes **(i)** aos repasses e prestações de contas das APMs; **(ii)** aos repasses ao primeiro e ao terceiro setor; **(iii)** às licitações; **(iv)** às contratações diretas; **(v)** às execuções contratuais; **(vi)** à terceirização da mão de obra, e **(vii)** ao almoxarifado e bens patrimoniais (fls. 289/298).

1.8. Tais manifestações tiveram endosso da respectiva Chefia (fl. 299).

1.9. A Procuradoria da Fazenda Estadual, ciente da análise realizada pela Assessoria Técnica, pronunciou-se pela **regularidade** das contas, com ressalvas (fl. 301).

1.10. Em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo em vista as **manifestações técnicas desfavoráveis**, foi concedida vista dos autos à Fundação (fl. 302).

1.11. Deferida dilação de prazo (cf. despacho de fl. 309), a **Fundação para o Desenvolvimento da Educação** aduziu, em resumo, que:

Da manifestação da Secretaria-Diretoria Geral:

Destacou as conclusões da SDG, no sentido da regularidade das contas;

Da manifestação da Assessoria Técnico-Jurídica:

Os questionamentos de natureza contábil (item 4.3.1 – registros contábeis), insertos no relatório da Fiscalização, foram enfrentados pela FDE em sua defesa.

A ATJ, após arrolar tais questionamentos, limitou-se a concluir, genericamente que, *“examinando as alegações encartadas às fls. 192/200,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



constatamos que as mesas não sanam as inúmeras anormalidades detectadas nas peças contábeis”, o que prejudicaria o exercício do contraditório e da ampla defesa, uma vez que a Fundação não teve acesso a quais anormalidades não estariam sanadas, do ponto de vista da ATJ.

Os procedimentos contábeis adotados pela FDE obedecem a rigorosos critérios unificadores, definidos pela Controladoria Geral do Estado. Os créditos adicionais abertos à conta de superávit financeiro versam sobre saldo de recursos financeiros arrecadados e evidenciados como receita orçamentária executada em balanço anterior. Não se há falar em omissão de receita orçamentária, com relação ao valor de R\$ 26.299.241,78.

Há transparência nas demonstrações contábeis, uma vez que os valores são apresentados, sendo apurado o resultado do exercício – finalidade da demonstração das variações patrimoniais.

Dos convênios com as APM’S – Associações de Pais e Mestres das Escolas Estaduais:

As falhas de comunicação com o Tribunal, no que tange à coleta das prestações de contas da execução dos convênios com as APMs, bem como à emissão de parecer conclusivo unificado, foram aperfeiçoadas mediante o emprego de modernas ferramentas de informatização, e a criação de núcleos específicos de rotinas administrativas.

Dos convênios do Projeto ‘Bolsa Universidade’ do Programa ‘Escola da Família’:

Os mesmos questionamentos já foram objeto de exame e aprovação por esta Corte, com análise dos específicos convênios celebrados.

Das Licitações e Contratos:

Os orçamentos dos contratos de projetos são objetivamente calculados, a partir da tabela de honorários da própria FDE, elaborada com base em pesquisa de preços realizada pela FIPE, tendo como base de cálculo o número de pranchas técnicas produzidas.

Com relação à imputação de antecipação de recolhimento de garantia de participação nas licitações, não se há falar em ilegalidade, desde



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



que respeitado o prazo mínimo legal (Lei nº 8.666/93), consoante jurisprudência desta Corte de Contas.

Da imputação de Falha de Planejamento na elaboração dos projetos básicos de obras:

As alterações promovidas pelos projetos executivos de obras, em relação aos projetos básicos das licitações para construção e reforma de unidades escolares, não denotam falha de planejamento, uma vez que os projetos executivos devem promover aperfeiçoamento no projeto inicial, com vistas à obtenção de melhor adequação técnica aos objetivos protegidos pelo interesse público, nos termos do art. 65, I, 'a', da Lei nº 8.666/93.

Da prorrogação de vigência de Atas de Registro de Preços:

Trata-se de atas de registro de preços formadas anteriormente ao advento da orientação jurisprudencial desta Corte de Contas, no sentido de que o ordenamento não comporta a vigência da ata por prazo superior a 12 meses, impondo-se o exame de cada caso concreto.

Da imputação de Terceirização de atividade-fim:

As contratações de serviços de apoio ao gerenciamento e fiscalização de obras de engenharia, empreendidas pela FDE, são regulares.

Da Conta Bancária junto ao Bradesco S.A.:

Trata-se de conta corrente destinada exclusivamente ao recebimento de crédito derivado de uma única avença, celebrada com a Municipalidade de São Paulo, em que a Fundação atua como contratada, devendo submeter-se à normativa exarada pelo Poder Contratante.

Requer, assim, que as contas do exercício de 2009 sejam julgadas regulares (fls. 312/334).

1.12. Instada (fls. 337), a Procuradoria da Fazenda Estadual solicitou manifestação prévia da Assessoria Técnica sobre pontos específicos, quais sejam: a) receita diferida; b) balanço financeiro, demonstração das variações patrimoniais e mutações ativas; c) transparência nas demonstrações contábeis,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



e d) adoção de critérios contábeis descritos na normativa emanada da Contadoria Geral do Estado (fls. 338).

1.13. Remetidos os autos (fls. 339), a Assessoria Técnica e respectiva Chefia reiteraram parecer anterior, no sentido da **irregularidade da matéria**, sobretudo com relação aos registros contábeis (fls. 340/341 e 342).

1.14. A Procuradoria da Fazenda Estadual opinou, por fim, pela **irregularidade do balanço geral** do exercício de 2009 da FDE, nos termos do art. 33, III, 'b', da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fl. 343).

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2. VOTO

2.1. Em julgamento o Balanço Geral do exercício de 2009 da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE.

2.2. Constituem os objetivos da Fundação, nos termos do art. 4º do Decreto Estadual nº 51.925, de 22 de junho de 2007:

Artigo 4º - A Fundação tem como objetivo desenvolver metodologia em educação, capacitar profissionais, produzir, adquirir e distribuir material instrucional, inclusive multimídia, voltado ao processo de ensino e aprendizagem de alunos e profissionais e de formação da educação, bem como fornecer recursos físicos para a educação, em especial em cumprimento ou como complementação às políticas definidas pela Secretaria da Educação ou por seus órgãos.

No exercício de 2009, a FDE realizou as atividades e investimentos a seguir resumidos, e pormenorizados no relatório de fls. 21/56:

Atividades / Investimentos	Execução
Expansão / Manutenção da Rede de Ensino (R\$ 302,2 milhões)	32 obras novas 39 ampliações 483 salas de aula 50.715 vagas escolares.
Escolas Acessibilizadas (R\$ 81,0 milhões)	208 Escolas
Cobertura de Quadras (R\$ 100,5 milhões)	226.800 m²
Sistema Estadual de Manutenção Permanente da Rede Escolar – SEMPRE (R\$ 527,5 milhões)	5.076 intervenções
Renovação do Mobiliário Escolar (R\$ 29,6 milhões)	325.266
Material Escolar - Kit Escolar (R\$ 88,2 milhões)	4.964.460 conjuntos
Mochilas (R\$ 32,1 milhões)	4.964.460 conjuntos
Computador na Escola (R\$ 729,0 milhões)	105.785 equipamentos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



	562 impressoras 5.340.993 impressões
Suprimentos (R\$ 7,9 milhões)	2.123 escolas
Repasses para APMs (R\$ 145,2 milhões)	R\$ 3,20 / aluno
Bolsa Alfabetização (R\$ 11,0 milhões)	3.487 alunos pesquisadores
Aquisição de Livros e Revistas (R\$ 60,0 milhões)	4.042.507
Distribuição de Livros e Revistas - Atlas Geográfico, Fundadores da América Latina e “Guia do Estudante” (R\$ 15,6 milhões)	5.056.259
Curso de Formação Continuada (R\$ 227 mil)	120 professores
Cursos para Diversificação Curricular (R\$ 55,0 milhões)	61.375 alunos
Novo Telecurso – Livros e DVDs (R\$ 13,0 milhões)	625.532 alunos
Almanaque Educação (R\$ 5,0 milhões)	Todos os alunos e professores

Destaca-se, dentre esses, a concessão de bolsas para alunos universitários oriundos de escolas públicas, como parte essencial do Programa Escola da Família, que tem como proposta:

(...) a abertura das Escolas Públicas Estaduais e Municipais, aos finais de semana, com o propósito de atrair os jovens e suas famílias para um espaço voltado à prática da cidadania, onde são desenvolvidas atividades artísticas, culturais e esportivas, contribuindo, assim, para o enriquecimento da formação dos estudantes universitários. (f. 621, Anexo IV)

A concessão das bolsas correram por meio de convênio denominado “Bolsa-Universidade”, com a finalidade de:

(...) fortalecer o desenvolvimento das ações do Programa Escola da Família, realizado nas escolas das redes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



públicas estadual e municipais, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação básica do Estado de São Paulo. Por meio do Bolsa-Universidade, alunos egressos do ensino médio da rede pública estadual, denominados educadores universitários, sob orientação de um Educador Profissional, participam de atividades compatíveis com a natureza de seu curso de graduação, e/ou de acordo com suas habilidades pessoais e relacionadas aos eixos Saúde, Qualificação Profissional, Cultura e Esportes. A operacionalização do Projeto é realizada por meio da celebração de convênios entre a FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação e Instituições de Ensino Superior. (f. 618, Anexo IV)

Em contrapartida à concessão da bolsa, o estudante universitário deveria disseminar conhecimento aos alunos das escolas públicas, fortalecendo o vínculo com a educação, e, ao mesmo tempo, adquirir experiência teórica e prática sob o aspecto acadêmico-profissional.

Tais ações, como se nota, foram coerentes com os objetivos para os quais a Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE foi legalmente criada na Administração Indireta do Estado.

2.3. Passo à análise dos apontamentos feitos ao longo da instrução processual.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E REGISTRO CONTÁBIL

A escrituração contábil da execução orçamentária realizada pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação sofre críticas da fiscalização desta Corte de Contas há reiterados exercícios.

Como exemplo recente, cito as anotações do julgamento do TC-002541/026/08¹, pertinente ao exercício de 2008:

¹ Primeira Câmara, em sessão de 08/11/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- Despesa empenhada e liquidada que foi informada pelo SIAFEM não condiz com a liquidação real definida pelo art. 63, § 2º, inciso III da Lei nº 4.320/64;

- Despesas com Precatórios Judiciais e Requisitórios de Baixa Monta:

Pagamento de precatórios sem os acréscimos legais de juros e de correção estipulados no art. 100, § 1º da Constituição Federal e da Emenda Constitucional nº 30/2000;

- Balanco Patrimonial não demonstra o valor real de precatórios, infringindo o art. 1º, § 1º da LRF e art. 83 c.c. art. 6º da Resolução CFC 750/93 (falha reincidente);

- Reservas para Contingências: conforme o parecer dos auditores independentes não houve a constituição de provisão para contingências suficiente para cobrir as perdas prováveis que foram informadas pelos assessores jurídicos no montante de R\$ 1.699.228,00;

- Outras Despesas: Realização de despesas sem cobertura contratual, com pagamento efetuado mediante reclamação do prestador do serviço e elementos da classificação funcional programática, despesa que não evidencia suficientemente a que se refere o gasto;

No exercício de 2007, TC-005427/026/07², foi relatado e recomendado:

A conclusão do relatório da Fiscalização apontou falhas nos seguintes itens: (...)

4.3.2 – orçamento, autorização e execução, o balanço orçamentário deixou de registrar o superávit da execução de R\$ 14.649.897,38;

4.3.2.1 – execução dos programas previstos na LOA;

4.3.2.2 – restos a pagar de exercícios anteriores relativos a AR's emitidas pela Secretaria de Educação;

² Primeira Câmara, em sessão de 20/09/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



4.3.3 – influencia do resultado orçamentário sobre o resultado financeiro;

4.3.4 – resultados financeiro e econômico e saldo patrimonial;

(...)

6.1 – Lei de Responsabilidade Fiscal;

(...)

3) Outras medidas no sentido de avaliar a inclusão da receita diferida no balanço orçamentário, informando no relatório de gestão as eventuais disfunções ou situações que prejudiquem ou inviabilizem o alcance dos objetivos e metas estipulados, com melhor especificação das dividas inscritas em restos a pagar.

Entendo que se os projetos previstos pela Secretaria da Educação, não são da Fundação, ainda é ela quem gerencia tais projetos recebendo verba orçamentária para tanto, assim, essas considerações deverão ser atendidas em exercícios futuros, no intuito de melhor evidenciarem os valores que são de competência da Fundação e os que se referem a projetos da Secretaria, como alega a origem em suas justificativas.

No presente exercício, ainda que a Fundação sustente adotar a metodologia aprovada pela Contadoria Geral do Estado, **a falta de evidenciação contábil financeiro-orçamentária não encontra respaldo no referido documento ou nos demais argumentos de defesa.**

Os valores empenhados pelas UGEs da Secretaria da Educação em favor da FDE não condisseram com a liquidação real, caracterizando-se reconhecimento antecipado de despesas para quitações posteriores, como apontou a Fiscalização:

(...) a despesa é ampliada de forma brutal no mês de dezembro pressupondo-se que a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE aplicaria nos programas orçamentários 71% da verba que recebeu ao longo dos outros 11 meses somados. Como era de se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



esperar, isso não ocorreu, pois conforme “Demonstrativos de Faturamento” (fls. 167/169 – Anexo) que comprovam a efetiva liquidação da despesa pela FDE, somente parte foi liquidada no exercício de 2009, **ficando para os exercícios seguintes a aplicação do restante da despesa empenha no exercício.** (f. 63)

(...)

Observamos que a maior parte das despesas ocorridas durante o exercício refere-se a empenhos de exercícios anteriores, indicando que a Secretaria da Educação e demais UGE's que delegam a realização das despesas à Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, empenham um montante muito maior do que a própria conseguiria gastar a cada exercício, antecipando o reconhecimento das despesas.

Vertidas as anotações em números, **o quadro de fls. 64 explicita que, de R\$1.582.764.436,94** (um bilhão, quinhentos e oitenta e dois milhões, setecentos e sessenta e quatro mil quatrocentos e trinta e seis reais e noventa e quatro centavos) **empenhados no exercício, a FDE efetivamente faturou R\$446.823.952,92** (quatrocentos e quarenta e seis milhões, oitocentos e vinte e três mil novecentos e cinquenta e dois reais e noventa e dois centavos), **resultando um quantitativo de despesas não realizadas durante o exercício (despesas futuras, por suposição) de R\$1.135.940.484,02** (um bilhão cento e trinta e cinco milhões, novecentos e quarenta mil quatrocentos e oitenta e quatro reais e dois centavos).

A prática constatada está em desconformidade com o artigo 35, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/64, e também com o artigo 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/00, respectivamente:

Art. 35. **Pertencem ao exercício financeiro:**

(...)

II - **as despesas nele legalmente empenhadas.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

(...)

II - **a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência**, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

A conclusão é válida, ainda que se considere a justificativa – não comprovada – da Fundação, de que expressivo percentual empenhado em seu favor decorreu de *excesso de arrecadação do Tesouro Estadual*.

Mesmo nesse caso, o valor empenhado é mais que três vezes maior do que o faturado no exercício de 2009: de R\$1.582.713.634,83 (um bilhão quinhentos e oitenta e dois milhões, setecentos e treze mil seiscentos e trinta e quatro reais e oitenta e três centavos) empenhados, faturou-se R\$510.543.404,97 (quinhentos e dez milhões, quinhentos e quarenta e três mil quatrocentos e quatro reais e noventa e sete centavos).

Como consequência dessa significativa ampliação das despesas empenhadas em favor da FDE – seja qual for a sua fonte -, para aplicação futura, a prática ocasiona a **perda da ‘memória’ da despesa respectiva**, contrariando tanto o regime de caixa quanto o regime de competência, **de forma a possibilitar um acúmulo de caixa de difícil lastro**.

Outra prática contábil reiteradamente apontada diz respeito ao resultado orçamentário do balanço, sempre zero, com despesas equivalentes a receitas, mediante **omissão do superávit**.

Isso se dá em virtude da transferência, por meio de estorno, do resultado superavitário do exercício para o seguinte, como elucidou a Fiscalização:

[O] Balanço Orçamentário omite uma receita orçamentária de **R\$26.299.241,78** – fls. 11/13 Anexo –



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



infringindo o artigo 35 da Lei Federal nº 4.320/64 (...). No caso, o superávit orçamentário do exercício somado aos superávits orçamentários acumulados de exercícios anteriores – **R\$55.815.048,01** – é estornado e transferido para o exercício seguinte como se fosse receita do outro exercício (...).

Para se fechar os Balanços Financeiro, Econômico e Patrimonial, tendo uma entrada orçamentária omitida, registra-se no Balanço financeiro um valor correspondente em receita extra-orçamentária – fls. 13 Anexo – e no Econômico uma mutação Patrimonial Ativa – fls. 14 Anexo – **em ambos os casos, o grupo de contas já sugere, pelo próprio nome, tratar-se de outras receitas que não sejam orçamentárias, tirando toda a transparência da operação.** (fls. 75/76).

A omissão da receita realizada, nos moldes demonstrados, infringe os artigos 89, 90, 102 e 103 da Lei Federal nº 4.320/64, e atenta contra o princípio da anualidade, da transparência contábil, assim como emula equilíbrio de fato inexistente.

Não bastante, tanto no Balanço Orçamentário quanto Financeiro (fls. 11/13 – Anexo I), a evidenciação da Receita é evasiva, constando dados tais como “Serviços Comerciais”, “Serviços Administrativos”, “Outros Serviços”, “Receitas Diversas” e “Outras Receitas”.

Essa modelagem de registro contábil adotada pela FDE, contrária ao que determina o art. 105 e Anexo 13 da Lei nº 4.320/64, impediu, inclusive, a elucidação quanto à classificação das despesas em orçamentárias ou extraorçamentárias (f. 76), **o que foi corroborado pela defesa**, ao argumentar que:

In casu, o modelo foi apresentado e aprovado pela Contadoria Geral do Estado, facilitando o entendimento das operações realizadas, bem como obedecendo a estrutura exigida pela Lei nº 4.320/64, pois as expressões



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



‘contrapartida das despesas a pagar’, em receitas, e ‘contrapartida das despesas pagas’, em despesas, **subentende-se o Extraorçamentário**, sendo que os valores apresentados referem-se à diferença da movimentação dos exercícios de 2009/2008. (f. 195)

As rubricas do Balanço Patrimonial, por seu turno, em ambos os campos (receitas e despesas), ***“são fartamente nomeadas com expressões genéricas como ‘Créditos Diversos’, ‘Outros Valores’, ‘Obrigações Pendentes’, que sequer dão ideia do direito ou obrigação a que se referem”*** (f. 76 do Relatório).

Cito, ainda, a título de exemplo, os lançamentos:

Ativo Financeiro:

- Créditos Diversos a Receber	- R\$ 64.583.696,72
- Outros Valores Pendentes	- R\$ 119.421.019,93
- Outros Créditos a Receber	- R\$ 1.023.984,22

Passivo Financeiro:

- Depósitos a Transferir	- R\$ 2.382.322,98
- Obrigações de Curto Prazo	- R\$ 12.076.938,86
- Provisões Para Pag. Diversos	- R\$ 246.194.302,42
- Outras Contas Pendentes	- R\$ 2.119.850,12.

Novamente, a defesa apenas confirmou o apontamento de falha da Fiscalização:

As expressões genéricas estão de acordo com o Plano de Contas (Único) utilizado pela Contadoria Geral do Estado (doc's 66/67).

No balanço patrimonial, as rubricas estão apresentadas sinteticamente, mas, consoante anexa documentação (doc's 55/61), ora são apresentadas as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



composições de todas, demonstrando a quais direitos ou obrigações se referem. (f. 197)

Sem justificativa válida ficou, ainda, o apontamento pertinente à **ausência de segregação do patrimônio próprio dos ativos e passivos de terceiros, administrados pela Fundação.**

Outrossim, não foram explicitamente segregadas as receitas e despesas extraorçamentárias nos Balanços Orçamentário e Financeiro.

Com relação aos contratos firmados com a empresa **BK Consultoria e Serviços Ltda.**, a alocação como **serviços de terceiros** não correspondeu à adequada classificação, frente aos serviços prestados.

De fato, dispõe o art. 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que *os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal"*.

Não se trata, como aludiu a FDE, de prestação de serviços alheios às atividades-fim do Órgão:

Os serviços executados pela empresa BK Consultoria e Serviços Ltda., por força do Contrato nº 22/0023/05/05, referem-se à prestação de serviços de natureza essencialmente contábil, **para execução e acompanhamento técnico das atividades pertinentes aos repasses efetuados às Associações de Pais e Mestres – APM's das unidades escolares da rede pública estadual de ensino. Tais serviços contábeis, portanto, não se confundem com a atividade-fim da Fundação para o Desenvolvimento da Educação, tendo natureza de atividade meio e, por consequência, não podem ser qualificados como serviços de execução precípua dos integrantes do Quadro de Pessoal da FED (...)** (f. 146)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Ao contrário, como constou do Termo de Inspeção (f. 107, Anexo I), assinado em conjunto pela agente de fiscalização financeira do TCE/SP e pelo Chefe de Departamento de Recursos Humanos da Fundação, Sr. Carlos Alberto Zuccheratto:

Em 27/09/2010 inspecionamos a execução do contrato com a BK Consultoria e Serviços Ltda., cujo objeto é a “prestação de serviços de administração de recursos humanos, formação de banco de dados de RH e processamento eletrônico de dados de RH e processamento eletrônico de dados mensais e anuais”.

O gestor do contrato nos esclareceu que desde o exercício de 1995 a FDE não possui funcionários próprios trabalhando na parte de pessoal e que este é delegado a empresas previamente licitadas a cada cinco anos. A terceirização compreende a elaboração de **todos os serviços de recursos humanos como informar a folha de pagamento mensalmente, calcular e homologar rescisão contratual de funcionários, atender funcionários, alterar cadastro, elaborar a programação de férias, regularizar cadastro de FGTS junto à Caixa Econômica Federal. Enfim, fazer todo o trabalho afeito a departamento de pessoal.**

A Empresa contratada utiliza software próprio para banco de dados e gerar a folha. O banco de dados não foi criado por ela, apenas foi adaptado ao seu software quando assumiu a tarefa de administrar parte de pessoal da FDE.

Outro serviço que a empresa oferece é suporte jurídico quanto à legislação trabalhista.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Ressaltamos que a FDE possui um departamento jurídico, mas não o utiliza para consultas trabalhistas.

O presente termo foi feito com base na informação prestada pelo Sr. Carlos, chefe de pessoal que também assina.

As informações constantes do Termo de Inspeção são integralmente corroboradas pelo Anexo II do Contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 23/0771/08/05 (fls. 109/117 do Anexo I), que especifica como objeto *a prestação de serviços contínuos de apoio técnico e administrativo para área de Recursos Humanos* (f. 109 – Anexo I), exigindo profissionais com capacitação contábil e experientes na aplicação da legislação trabalhista, conforme Termo acima transcrito.

A **irregularidade** (art. 18, §1º, e art. 20, II, “c”, da LRF) agrega-se àquelas atinentes à falta de transparência e ofensa às regras e princípios de escrituração contábil pública, não comportando ressalva.

Por sua vez, os valores repassados às APMs (Associações de Pais e Mestres), por meio de convênio, extraídos do Sistema GDAE – Gestão Dinâmica da Administração Escolar (f. 435, Anexo), correspondentes a **R\$146.248.363,81** (cento e quarenta e seis milhões duzentos e quarenta e oito mil trezentos e sessenta e três reais e oitenta e um centavos), **quando confrontados com aqueles efetivamente faturados, de R\$ 143.763.159,53** (relação às fls. 437/443 – Anexo), **resultaram diferença de R\$2.485.204,28 (dois milhões, quatrocentos e oitenta e cinco mil duzentos e quatro reais e vinte e oito centavos).**

A justificativa apresentada limitou-se a reproduzir a **conciliação bancária** apresentada pelo departamento financeiro da Fundação. Não obstante, a diferença permaneceu sem elucidação suficiente.

No sistema GDAE, tem-se os seguintes “Repasse Efetuados”:

ALIMENTAÇÃO - 2009

R\$ 914.000,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



ESCOLA FAMÍLIA - 2009	R\$ 10.260.800,00
LOCAÇÃO DE ÔNIBUS - 2009	R\$ 2.711.990,00
MANUTENÇÃO DO PRÉDIO - 2009	R\$ 44.291.946,21
MUTIRÃO HIGIENE E SAÚDE - 2009	R\$ 6.882.527,00
MUTIRÃO TRATO NA ESCOLA - 2009	R\$ 39.604.200,00
MUTIRÃO TRATO NA ESCOLA - 2009/2010	R\$ 40.361.100,00
PAULA SOUZA	R\$ 666.878,90
PRESTAÇÃO DE SERVIÇO - 2009	R\$ 524.921,70
TOTAL:	R\$ 146.218.363,81

Segundo a conciliação apresentada, no entanto, o valor efetivo a menor encontrado pela fiscalização decorreria de devoluções das APMs.

O acréscimo de R\$1.995.862,40, pois, resultaria de pagamento com recursos oriundos das devoluções das próprias APMs, portanto, não faturados, menos o abatimento dos “custos indiretos” da Fundação (remuneração), à ordem de R\$164.480,83, que totalizam a importância constante do GDAE.

Contudo, esses valores não se correlacionam com a tabela acima transcrita, de “Repasses Efetuados”, tampouco há explicação acerca da origem de cada parcela, cuja soma comporia o montante (escola família, manutenção de prédio, mutirão trato na escola etc).

Menos ainda é possível verificar-se se o “custo indireto” extraído dessa parcela não teria sido já computado, ou mesmo se as transferências implicariam benefício à Fundação, por se tratar de simples repasse.

Vale lembrar que, na contabilidade pública, o dever de clareza e de detalhamento do percurso entre a fonte (receita) e a destinação (despesa) dos recursos financeiros está estampado no art. 85 da Lei nº 4.320/64:

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

A evidenciação contábil é, pois, condição *sine qua non* ao resultado favorável do controle de **(i)** legalidade dos atos, **(ii)** fidelidade funcional dos agentes públicos e de **(iii)** cumprimento do programa de trabalho, consoante dita o art. 75 da Lei nº 4.320/64:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Lado outro, a desobediência a tais preceitos acarreta a conclusão a que chegou o agente de fiscalização à f. 78, reforçada pela Assessoria Técnica Contábil desta Corte de Contas:

Demonstrações Financeiras assim apresentadas infringem o artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64, e pela falta de transparência, dificultam e prejudicam muito o exercício do controle externo.

A demonstração da execução orçamentária e o consequente registro contábil, tal qual habitualmente se consagrou na FDE, além dos dispositivos legais acima citados, contrariam os princípios da exação e da legitimidade. A obscuridade na demonstração do manejo de expressivo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



numerário público é lesiva ao patrimônio público e **constituem, todas estas falhas, fatores suficiente à rejeição das contas** (itens 4.1.1 e 4.3.1).

As justificativas apresentadas **permitem ressalvar** a alocação como **despesas elegíveis** das assinaturas de jornais e revistas, subvenção para manutenção dos bens escolares, aquisição de livros e materiais didáticos, porque passíveis de conformação ao art. 70, *caput* e incisos, da Lei nº 9.394/96.

OUTRAS DESPESAS

Atenho-me à apontada **realização de despesas sem cobertura contratual**, referente aos dois pagamentos distintos à empresa **Planer Engenharia Ltda.**, nos valores respectivos de **R\$461.749,67** (quatrocentos e sessenta e um mil setecentos e quarenta e nove reais e sessenta e sete centavos) e **R\$112.888,96** (cento e doze mil oitocentos e oitenta e oito reais e noventa e seis centavos), para realização de obras de reparo em unidades escolares por ela construídas, sem o devido procedimento licitatório.

Os documentos juntados pela FDE visaram dar sustento à tese de se tratar de pagamento referente às quantidades de serviços divergentes do Projeto Inicial, sem a devida autorização registrada, apuradas muito tempo depois da entrega.

Porque findos os contratos, a Fundação buscou fundamento no Decreto Estadual nº 40.177/1995, por analogia, para efetuar os pagamentos.

Assim dispõe o ato normativo:

Artigo 1º - Os pagamentos, a título indenizatório, de despesas sem cobertura contratual ou decorrentes de contrato posteriormente declarado inválido, em atenção ao princípio geral de direito que veda o enriquecimento sem causa, no âmbito da Administração Centralizada e Autárquica, deverão atender os seguintes pressupostos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- I - comprovação da efetiva prestação de serviços, realização de obra ou fornecimento de bens;
- II - demonstração do valor correspondente aos serviços, obras ou bens a serem indenizados, lastreada em ampla pesquisa de mercado;
- III - existência de disponibilidade orçamentária no tocante ao órgão ou entidade responsável pela despesa;
- IV - realização de sindicância, no intuito de apurar cabalmente as circunstâncias que originaram a prestação de serviços, realização de obra ou fornecimento de bens irregular, com particular atenção à verificação da existência ou não de boa-fé por parte da pessoa física ou jurídica pleiteante da indenização, bem como da existência ou não de responsabilidade disciplinar por parte de autoridade ou servidor;

Apesar da adoção das formalidades acima para decidir pelo pagamento em questão, **não passa despercebida a conduta negligente da FDE para com o dinheiro público**, na execução dos projetos que ensejaram o dispêndio extra.

Como exposto nos documentos, a PLANER ENGENHARIA LTDA. descumpriu o ajuste com relação ao prazo (com atrasos de cerca de 450 dias) e à qualidade do serviço. Essa foi a conclusão da empresa contratada para vistoria de uma das escolas, em farto relatório que atestou desde baixa qualidade do trabalho até falhas estruturais graves, como elucidam os excertos (fls. 361/385 – Anexo II) que passo a transcrever em parte:

Cito alguns excertos:

O alambrado da quadra não vai até a cobertura, o que permite que a bola caia constantemente no pavimento térreo.

Ausência de saídas de emergência na quadra de esportes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Não foram instalados os 11 postes de iluminação (IL-33) previstos na folha 07/08 do projeto de instalações elétricas. A escola fica muito escura durante a noite.

Ausência de laje dupla e sistema de isolamento acústica no piso da quadra de esportes. Conforme consta em projeto, foi detalhado e especificado o sistema de isolamento acústica a ser construído no local.

Verificou-se que os caixilhos especificados no projeto executivo de arquitetura (folha 03/11) na área do almoxarifado, não foram executados. Situação esta que impede a ventilação e a iluminação do ambiente.

Não foram executadas as canaletas de captação das águas pluviais nas bermas dos taludes e junto ao nível superior do muro de arrimo.

Não foi executado o detalhe na base do pilar metálico, conforme especificado na folha 09 do projeto de estrutura. Situação que altera as condições de estabilidade e segurança previstas em projeto.

No lugar da caixa de captação especificada no projeto encontramos apenas uma tubulação embutida na laje, condição que prejudica o desempenho do ralo e favorece o entupimento das tubulações.

O projeto especifica faixa antiderrapante junto às soleiras das portas, para salas de aula, informática, múltiplo uso, cozinha e sanitários. Não foi constatada a colocação de faixa antiderrapante junto às soleiras especificadas no projeto.

No projeto, pode-se notar que a alvenaria deve estar totalmente coberta pelas chapas metálicas da calha e do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



rufo, conforme desenho ao lado. Verificamos que a chapa do rufo não se prolonga até a calha, expondo uma faixa de alvenaria, conforme pode ser visto na foto ao lado. Condição que favorece a infiltração de águas pluviais e consequente surgimento de umidades.

Observamos a existência de diversas trincas e defeitos de acabamentos no piso da quadra de esportes, bem como a ausência de rodapé, condição que favorece a infiltração de água para o interior da escola, gerando umidade em vários pontos, fato que já vem ocorrendo.

Constatamos uma quantidade significativa de divergências entre o projetado e o executado, bem como vários problemas decorrentes de falhas na execução da obra.

A falta de controle da execução das obras foi alertada pela sindicância instaurada a fim de apurar a realização de obra não prevista no Projeto do Contrato nº 05/1083/02/01:

“O valor deste (assim como a quantidade de serviço a ele correspondente), porém, não pode ser atestado pela CPSA, por não fazer parte do escopo desta Sindicância (valor e quantidades informados pelo setor técnico – DOS), **mas deve-se observar que o total apontado é elevado. Até o presente momento, esse é o terceiro contrato da Planer pendente pela mesma razão** (o outro é o de nº 05/2103/00/02). No caso em tela, sequer o TRP foi emitido, indicando que ainda há serviço a ser executado, e que poderia, portanto, haver um T.A., inclusive para que o novo fiscal pudesse fazer um fechamento mais eficiente, já que não foi o responsável pela obra.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Além do mais, há que ser lembrado, por necessário e oportuno, que as atribuições que se ligam a qualquer obra e que são inerentes às funções essencialmente técnicas desta FDE, de fiscais ligados a gerenciadoras e/ou destas gerenciadores, quase nunca são somente de ordem técnica, mas alcançam, isto sim, outras atribuições de ordem mais burocrática (...). **Assim, à função técnica de projetar corretamente, orçar, igualmente de maneira exata e fiscalizar obras prende-se a necessidade impostergável de formalizarem-se procedimentos burocráticos, como anotações em livros de ocorrências, emissão de SAS's e de aditamentos, imprescindíveis à completa e cabal documentação de uma obra, de tal sorte que a memória dessa obra permaneça ao longo do tempo, permitindo exames de atos formais sempre que necessários ou solicitados.** (grifei - f. 364)

Situação semelhante se deu quanto à obra em que não instalado o elevador previsto no Projeto Arquitetônico, e que deu origem ao segundo pagamento, constando de f. 419 (Anexo III), que:

2. A contratada afirma em sua manifestação que não instalou o elevador. Em relação à afirmação de execução dos demais serviços na sua totalidade, cabe à fiscalização da FDE confirmar.
3. A fiscalização da FDE entregou o prédio para a Diretoria de Ensino de Franca sem a instalação do elevador.
4. Essa vistoria foi feita pela fiscalização da FDE.
(...)
6. A Geribello Engenharia Ltda. foi responsável pelo apontamento dos serviços até a 12ª medição. **O saldo contratual existente, até então, era de R\$205.762,62.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



7. A SAS foi solicitada no valor de R\$44.248,42, sendo R\$7.128,98 de itens a preço unitário e R\$37.119,44 a preço global.

8. Atualização de valores feita pela contratada.

(...)

13. A FDE deve se manifestar sobre a aprovação da SAS, conforme exposto no item 6. **Em nosso entendimento o elevador deveria ter sido instalado, pois todos os serviços extras procedentes foram aditados ou solicitados em SAS, porém não temos conhecimento dos serviços medidos pela fiscalização da FDE.**

14. Conforme dito acima, existia verba suficiente e o elevador deveria ter sido instalado.

15. Durante o período de fiscalização da Gribello Engenharia Ltda., **a contratada executava os serviços em ritmo lento, apontava serviços em quantidade superior ao que realmente executava (caso da terraplanagem), executava serviços em desacordo com as especificações da FDE, apresentava memórias de cálculo em atraso e com serviços já apontados em medição, e foi por isso várias vezes oficializada desses problemas.** Contudo, no entanto a solicitação de rescisão contratual foi feita pela fiscalização direta da FDE, cabe a mesma analisar a solicitação da contratada de suspensão das sanções em curso.

Em síntese: os pagamentos, à ordem de **R\$574.638,63** (quinhentos e setenta e quatro mil seiscentos e trinta e oito reais e sessenta e três centavos), foram efetuados **depois de passado extenso período de entrega das obras** – superior ao disposto no contrato –, **sob frágil comprovação de realização**, e, o que é mais gravoso, contra relatório de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



vistoria atestando a péssima qualidade do que fora entregue, por vezes aquém do previsto no projeto, e ante as sucessivas **constatações** de inidoneidade da empresa PLANER ENGENHARIA LTDA.

Essa sequência de fatos atenta contra os princípios da economicidade, eficiência, legalidade (a sindicância levada a efeito não se presta à legitimação do pagamento) e moralidade, **conduzindo o gasto ao campo da irregularidade.**

CONVÊNIOS COM ASSOCIAÇÕES DE PAIS E MESTRES

As numerosas falhas encontradas pela Fiscalização foram, em grande parte, justificadas devido à *“mudança de sistemática adotada pela d. Auditoria no exame dos Convênios celebrados entre a FDE e as Associações de pais e Mestres – APM’s”* (f. 166).

Segundo afirmou a Fundação, *“até o Exercício de 2008, tais convênios recebiam, por parte da d. Auditoria, tratamento que fazia incidir sobre eles as regras contidas nas Instruções desta E. Corte de Contas acerca do controle externo da concessão de ADIANTAMENTOS”* (fls. 166/167).

Examinando os julgamentos pretéritos, verifico que a justificativa não condiz com a realidade. As transferências realizadas às Associações de Pais e Mestres por força de convênio, sempre sofreram análise sob a perspectiva das normas atinentes a esta modalidade de ajuste.

Ainda na fiscalização do Balanço do exercício de **2005**, os repasses foram analisados sob a rubrica **“CONVÊNIOS COM APM’S”**, e não adiantamentos, constando como falha a *documentação incompleta nas Prestações de Contas* (TC-003420/026/05, julgado em 10.02.2009 pela C. Primeira Câmara).

No exercício de **2006**, anotou-se a *“prestação de contas pendente; falhas nos processos de prestação de contas e nos documentos comprobatórios das despesas efetuadas (...), bem assim quanto ao*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



descumprimento do disposto nas instruções 01/2002 deste E. Tribunal” (TC-003863/026/06, julgado em 19.10.2010 pela C. Segunda Câmara).

Em **2007**, novamente apontou-se “*prestações pendentes de exercícios anteriores*” quanto aos convênios com as APMs (TC-005427/026/07, julgado em 20/09/2011 pela C. Primeira Câmara).

Por fim, no Balanço Geral de **2008** (TC-002541/026/08) os apontamentos persistiram:

- prestações de contas pendentes relativas ao exercício de 2008 (R\$4.995.156,41), bem como dos exercícios anteriores (R\$1.826.466,54);
- não atendimento ao art. 64, inciso VII das Instruções nº 01/2007 deste Tribunal, que determina que seja comunicado o saneamento de eventuais irregularidades na comprovação apresentada pelas beneficiárias;
- inobservância ao art. 64, inciso IV das mencionadas Instruções, com relação ao prazo da emissão do parecer conclusivo;
- elaboração de um único parecer conclusivo para todas as prestações de contas não atende o art. 553 das referidas Instruções;

Dado o volume de recursos públicos envolvidos nas transferências às APMs, é inadmissível que a Fundação para o Desenvolvimento da Educação encerre cada exercício financeiro com o significativo percentual de prestações de contas ausentes ou parciais, relegando aos próximos, numa cadeia viciosa, o sanatório dos problemas.

A mesma observação se aplica às exigências legais e das Instruções nº 01/2008, notadamente quanto *(i)* à elaboração de demonstrativo integral das receitas e despesas computadas por fontes de recurso e por categorias ou finalidades dos gastos, aplicadas no objeto do ato concessório, e *(ii)* à relação dos documentos das despesas pagas, computadas na prestação de contas, conforme Anexos 6 e 7 das Instruções.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



No que diz respeito à emissão de um parecer conclusivo final geral, que condense os relatórios individuais de cada repasse, é possível que a Fundação assim proceda, excepcionalmente em face da quantidade de repasses, **desde que** haja referência às particularidades das prestações de contas unitárias analisadas, quanto aos aspectos e permita à fiscalização a análise destas.

Nos moldes como se apresenta, entretanto, a emissão de parecer conclusivo '**genérico**' não apenas destitui a função precípua deste documento, como **acresce substrato suficiente ao indício de que a empresa terceirizada não desempenha as funções para as quais contratadas**, de conferência de cada um destes repasses às APMs (Contrato nº 22/0023/05/05, fls. 119 – Anexo I).

Ante o valor pago pela FDE à BK Consultoria - R\$2.170.187,13 (dois milhões, cento e setenta mil cento e oitenta e sete reais e treze centavos), a falha reveste-se de gravidade tal ao ponto de afastar o julgamento de regularidade.

Conquanto as falhas conduzam as contas à **irregularidade**, **determino** à Fundação que **conclua** as prestações de contas dos convênios do exercício de 2008 e anteriores, e as dos exercícios de 2009, **com acompanhamento pela fiscalização**, em até 60 dias deste julgamento.

TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS CONCEDIDOS AOS ÓRGÃOS PÚBLICOS

Nada obstante a FDE afirmar **não ter celebrado convênios de valor igual ou inferior ao de remessa**, a Fiscalização verificou que a Fundação realizou 32 convênios com repasses a órgãos públicos, conforme relação de fls. 595/597 do Anexo, no valor total de **R\$ 2.310.371,85** (dois milhões trezentos e dez mil trezentos e setenta e um reais e oitenta e cinco centavos), **sem, no entanto, apresentar os respectivos pareceres conclusivos e demais documentos exigidos pelas Instruções nº 01/2008, a fim de atestar a regularidade da matéria.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



A Fundação, em defesa, juntou 23 (vinte e três) pareceres conclusivos, e informou terem sido notificadas as 09 (nove) restantes, que apresentaram prestação de contas incompletas.

Sem razão o argumento fundado na ausência de envio dos documentos à Fiscalização por se tratar de convênios cujos valores são inferiores ao de alçada.

O artigo 179, incisos XIV e XV, das Instruções nº 01/2008, a este respeito, é expresso:

Artigo 179 - Para fins de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto a legalidade, legitimidade e economicidade, exercida por meio do controle externo e julgamento das contas anuais das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público Estadual, bem como apreciação dos atos praticados por seus ordenadores de despesa, administradores, gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos, deverá ser encaminhada a este Tribunal, até 30 (trinta) dias a contar da realização de sua Assembléia Geral Ordinária, no caso de se submeter à Lei Federal nº 6.404, de 15/12/76, ou até 90 (noventa) dias após o encerramento de seu exercício financeiro, nos demais casos, a seguinte documentação relativa ao exercício anterior:

XIV - relação dos convênios com órgãos públicos e aditamentos, firmados no exercício, nos termos do artigo 116 da Lei Federal nº 8.666, de 21/06/93 e suas alterações, contendo: número do ajuste; data; interessado; objeto; prazo; valor e fonte(s) de recurso (exemplos: federal, estadual);

XV - relação, em conformidade com o modelo contido no Anexo 1, de todos os repasses financeiros efetuados no exercício, decorrentes dos vigentes convênios firmados com órgãos públicos, bem como os repassados, sem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



formalização de ajuste, à conta de auxílios, subvenções e contribuições, nos termos dos artigos 12, 16 e 21 da LF nº 4.320, de 17/03/64, acompanhada dos pareceres conclusivos elaborados nos termos do artigo 627 (DAS DISPOSIÇÕES FINAIS) e de cópia das relações de gastos, preenchidas pelos beneficiários em cumprimento ao inciso I, do artigo 232, destas Instruções e ao modelo contido no Anexo 3;

As providências anunciadas pela FDE, a fim de sanear as impropriedades, foram adotadas somente em fevereiro de 2011, decorridos quase (ou mais de) dois anos das transferências financeiras, não sendo possível o juízo de regularidade com ressalva.

A ausência de remessa de documentos dessa natureza, e o significativo lapso temporal para adoção das medidas saneadoras – parcialmente eficazes –, por impedir a fiscalização e atentar contra a transparência, conduz à **irregularidade**.

Por conseguinte, **determino** à Fundação que cumpra com o dever de fiscalização e controle dos repasses que efetua, bem como atente ao integral cumprimento das Instruções deste Tribunal quanto à prestação completa das transferências efetuadas no exercício, **apresentando a documentação faltante no prazo de 60 dias a contar deste julgamento**.

TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO TERCEIRO SETOR

As falhas verificadas aglutinam-se às demais pertinentes às transferências de recursos pela Fundação, cabendo transcrever o apontamento da Fiscalização:

Desta feita, informamos que a **falta de encaminhamento da referida documentação a esta Corte tem sido prática corriqueira e reiterada**, também verificada nas contas do exercício de 2008, quando os pareceres conclusivos somente foram encaminhados após terem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



sido exaustivamente requisitados, e mesmo assim, em desconformidade com as Instruções desta Casa.

Portanto, o modo de proceder da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE acarreta sobremaneira dificuldades na conclusão dos trabalhos de Auditoria, em especial a abertura de processo específico de forma tardia e incompleta, provocando inclusive a necessidade da proposta de aplicação de prazo para sua regularização. (grifei)

Nas justificativas prestadas, **em 2011**, a FDE juntou cópia dos pareceres conclusivos de **110 (cento e dez)** convênios do Projeto “Bolsa Universidade”, esclarecendo que **os cerca de 40% restantes** estavam em “fase de regularização da documentação remetida pelas Instituições de Ensino Superior” (f. 212).

Anexou, ainda, 40 pareceres referentes aos convênios do Projeto “Bolsa Alfabetização”.

À semelhança do que acima decidido, a falta de remessa de documentos dessa natureza, a recalcitrância frente às solicitações da fiscalização e o significativo lapso temporal para adoção das medidas saneadoras cristalizam o juízo de **irregularidade**.

Por conseguinte, **determino** à Fundação que apresente **a documentação faltante no prazo de 60 dias, a contar deste julgamento**.

No que respeita aos repasses financeiros examinados *in loco*, as falhas não destoam das aqui já exaustivamente tratadas, e inserem-se no campo das **irregularidades**, ao alerta à Fundação de que a notificação dos ajustes à Assembleia Legislativa é medida exigida pelo art. 116 da Lei nº 8.666/93, com finalidade de atender ao sistema constitucional de *freios e contrapesos*, que não se confunde com o controle eminentemente técnico exercido pelo Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Quanto à transferência financeira a instituições escolares com finalidade lucrativa, restou suficientemente esclarecido que se destinaram ao custeio de estudos de alunos egressos do ensino público (mediante concessão de bolsa pré-definida), o que **descaracteriza a falha apontada**.

LICITAÇÕES

Restou constatado que a FDE, a exemplo do exercício anterior, desclassificou diversas licitantes, em variados certames, mediante a justificativa de apresentarem insumos incompatíveis quando comparados com a listagem de preços da própria Instituição.

A justificativa da FDE não teve o condão de elidir a irregularidade.

Segundo a Origem, o modelo padronizado de Edital para a contratação de obras de engenharia está em conformidade com o art. 48, §1º, da Lei nº 8.666/93, sobre as propostas manifestamente inexequíveis.

Além disso, nas condições gerais do Anexo I, estabelece o Edital que *será desclassificada a proposta que apresentar preços simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado (...)*, à literal reprodução do art. 44, §3º, da Lei nº 8.666/93.

Ocorre que os documentos juntados às fls. 1155/1183 do Anexo VI deixam claro que a sistemática utilizada pela Fundação contraria a modalidade de execução de empreitada por preço global, desclassificando licitantes ao fundamento de preço irrisório.

As desclassificações dos concorrentes que apresentaram ofertas menores, **embora competitivas**, quer pela variação do desconto frente ao valor de referência, quer pela regra do art. 48 §1º da Lei nº 8.666/93 foram correntes.

Essa prática, há muito conhecida e rechaçada pelo Tribunal de Contas, ao final, resultou em contratações menos vantajosas à Administração, em franco desrespeito às regras dos arts. 44 e 48, sobretudo à regra geral do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



art. 3º da Lei nº 8.666/93, implicando ofensa ao princípio da vantajosidade e da isonomia.

A título ilustrativo, cito processos em que se criticou o critério de julgamento adotado pela FDE, em período anterior ao exercício de 2009:

Processo: TC-001531/026/07.

Conselheiro: Cláudio Ferraz de Alvarenga. Sentença publicada no DOE de 18/10/2008.

Processo: TC-001974/026/07.

Conselheiro: Cláudio Ferraz de Alvarenga. Sentença publicada no DOE de 17/12/2008.

Processo: TC-002005/026/07.

Conselheiro: Cláudio Ferraz de Alvarenga. Sentença publicada no DOE de 18/10/2008.

Processo: TC-012385/026/06.

Conselheiro: Cláudio Ferraz de Alvarenga. Sentença publicada no DOE de 17/12/2008.

Processo: TC-017417/026/06.

Conselheiro: Cláudio Ferraz de Alvarenga. Sentença publicada no DOE de 18/10/2008.

Processo: TC-024713/026/05.

E. 1ª Câmara, em sessão de 18/09/2007. Relator e. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Acórdão publicado no DOE de 09/10/2007.

Processo: TC-024910/026/04.

E. 2ª Câmara, em sessão de 26/06/2007. Relator e. Conselheiro Robson Marinho. Acórdão publicado no DOE de 13/07/2007.

Processo: TC-027085/026/04.

E. 1ª Câmara, em sessão de 16/10/2007. Relator Eduardo Bittencourt Carvalho. Acórdão publicado no DOE de 26/10/2007.

Processo: TC-032947/026/04.

E. 2ª Câmara, em sessão de 26/02/2008. Relator e. Conselheiro Renato Martins Costa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Processo: TC-000805/026/05.

E. 2ª Câmara, em sessão de 22/05/07. Relator e. Conselheiro Fulvio Julião Biazzi.

Processo: TC-028697/026/03.

Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Sentença publicada no DOE de 14/02/06.

Processo: TC-015775/026/04.

Conselheiro Renato Martins Costa. Sentença publicada no DOE de 09/03/07.

Processo: TC-011776/026/05.

E. 2ª Câmara, em sessão de 21/08/07, Relator e. Conselheiro Fulvio Julião Biazzi.

Processo: TC-034762/026/06.

Conselheiro: Cláudio Ferraz de Alvarenga. Sentença publicada no DOE de 16/02/2008.

Processo: TC-009770/026/06.

Sentença publicada no DOE de 01/03/2007, Relator Eduardo Bittencourt.

Processo: TC-001139/026/07.

E. 1ª Câmara, em sessão de 01/07/08, Relator e. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga.

Processo: TC-044026/026/07.

Conselheiro Marcos Renato Böttcher. Sentença publicada no DOE de 28/02/09.

Tais elementos induzem à **irregularidade**.

Acerca do apontamento de inexistência de justificativa na deflagração dos procedimentos voltados às reformas das unidades escolares, acolho o argumento de defesa no sentido de que a ordem para tanto parte da Administração Direta.

Entretanto, recomendo à Fundação que faça registro técnico e fotográfico das unidades escolares a serem reformadas, a fim de demonstrar a legitimidade da execução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



A licitação sob a modalidade Convite nº 05/0890/09/03, embora prevista em valor compatível, foi aditada em 31,04%, passando de R\$120.816,23 para R\$158.302,01, sob o fundamento de “revisão de serviços”.

Nada obstante os objetos dos acréscimos afigurarem-se elementares a um projeto que visava implantar um “*sistema de prevenção e combate a incêndios*”³, por se tratar de acréscimo posterior ao certame, e supostamente imprevisto, não há ofensa direta ao art. 23, I, “a”, da Lei nº 8.666/93.

Com a devida vênia à defesa, o potencial restritivo da exigência de garantia para participação, em processo licitatório, não se restringe a eventual “*diminuição de prazo para elaboração das propostas, previsto no art. 21, §2º, da Lei nº 8.666/93*” (f. 243).

Na verdade, a imposição configura patente ofensa ao artigo 31, III, da Lei Federal nº 8.666/93, segundo o qual a caução é requisito para qualificação econômico-financeira, logo, deve ser entregue juntamente com os documentos de habilitação.

O desrespeito ao citado dispositivo legal permite, ainda, que se conheça os participantes em período anterior à abertura do certame, e impede a participação de interessados que porventura tomem ciência do edital após a data prevista para depósito da garantia e antes do dia fixado para entrega dos envelopes.

Constitui, pois, outro fator de julgamento de **irregularidade** do Balanço Geral.

CONTRATOS

As contratações de serviços rotineiros da Fundação, tais quais vistorias, elaboração de projetos em geral, aprovações junto ao Corpo de

³ Detalhamento das fundações do reservatório de água; custo para contratação de especialista para a formação e o treinamento da brigada de incêndio com os funcionários da escola; diferenças na quantidade de cabeamento elétrico; alterações na tubulação de água.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Bombeiros, na forma como realizada é claramente ofensiva aos princípios do art. 37, *caput* e inciso II, da Constituição da República.

Em termos outros, não havendo pessoal suficiente à realização de atividades comuns do Órgão, compete à Fundação realizar concursos públicos para atender à demanda precípua.

Comprovada a ausência de perenidade do serviço, ou a ineficiência, com infundada desvantagem técnica, financeira e operacional da manutenção de quadro frente aos recursos financeiros e ao interesse público, é possível que a Fundação proceda à licitação dos serviços, propiciando a competição ampla, que permita ao maior número de pessoas (físicas e/ou jurídicas) oferecer o melhor serviço ao menor custo à Entidade.

Diversamente, a contratação por dispensa de licitação fundada em *bons serviços anteriormente prestados* constitui privilégio de mercado, atingindo o princípio da moralidade e da impessoalidade.

Além disso, a remuneração em valores calculados pela própria Fundação, sem pesquisa de preços médios de mercado comprovada é atentatória ao princípio da economicidade.

Observe-se que, não por acaso, **a prática de contratações de serviços e aquisição de materiais fundada nas malfadadas “tabelas” de referência ocasionaram o fracasso do pregão** para compra de impressora a *laser*.

A estimativa em valor dissociado do mercado, **em virtude de defasagem de preço da tabela própria**, e por falta de pesquisa de mercado, fez com que a Instituição rejeitasse as ofertas compatíveis com o valor de mercado por duas vezes.

Não fosse suficiente, em momento posterior, quando já decorrido extenso prazo sem a consecução do objetivo, a Fundação, valendo-se de dispositivo impróprio da Lei de Licitações (art. 24, V, correspondente à “licitação deserta”) **adquiriu diretamente a impressora pretendida por**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



R\$15.100,00, valor superior ao ofertado no primeiro pregão, de R\$14.600,00, quando a compra deveria ter sido feita.

Mesmo que se tenha o prejuízo ao erário como insignificante, o encadeamento dos fatos evidencia o desrespeito aos preceitos normativos atinentes à Lei nº 8.666/93 e ao Decreto Estadual nº 34.350/91, que determina **no mínimo** a pesquisa de preços em qualquer que seja a forma de aquisição de produtos ou serviços.

A consequência da desobediência às normas regentes ultrapassou o prejuízo financeiro: morosidade, retrabalho e ineficiência da atividade a que se prestou a FDE, não podendo ser acatadas as justificativas apresentadas.

No que tange aos **contratos remetidos ao Tribunal**, ainda que analisados em autos próprios, merece atenção a reincidência nos atrasos de Ordem de Início dos Serviços, justificada pela necessidade de aperfeiçoamento técnico do Projeto Executivo pelas contratadas e, ao mesmo tempo, pela busca de atendimento de posturas municipais referentes à legislação ambiental pela contratante.

A ineficiência e falta de efetividade, além de descumprimento dos termos contratuais, enseja **severa recomendação** de que se proceda a imediato rearranjo estrutural e de planejamento, além de melhora qualitativa nos projetos estruturais e executivos das obras, a fim de corrigir, com urgência, deturpações tais que deveriam constituir-se de exceções, não regras.

TERCEIRIZAÇÃO DA ATIVIDADE-FIM E TAXA ADMINISTRATIVA

Segundo relatou a Fiscalização à f. 61, a Secretaria da Educação delega à FDE *“toda a parte logística necessária às contratações, execuções de contratos – inclusive pagamentos – concessões de auxílios e subvenções com respectiva conferência da prestação de contas e outros programas menos relevantes do ponto de vista financeiro”*.

E prosseguiu:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



A remuneração da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, chamada de custo indireto, é de 5,65% sobre o valor ajustado com terceiros para a realização dos programas que lhes foram delegados, este chamado de custo direto. O custo indireto constitui a sua principal receita.

Em seguida, apuraram os agentes deste Tribunal (f. 99):

Da mesma forma que o comentado no relatório das contas do exercício anterior (TC-2541/026/08), observamos que a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE utilizou recursos para custear serviços de engenharia de gerenciamento de projetos e obras.

Requisitamos informações sobre a terceirização da mão de obra da atividade fim, porém a FDE não encaminhou resposta (Requisição às fls. 1.224 do Anexo).

Procedemos levantamento no Demonstrativo de Faturamento 2009 da Fundação, constatando que a situação persistiu em 2009. Do nosso levantamento, decorrente de serviços de gerenciamento e fiscalização de obras, foi faturado para a Secretaria da Educação o valor de R\$42.291.791,08 (quarenta e dois milhões duzentos e noventa e um mil setecentos e noventa e um reais e oito centavos).

Entendemos que estes serviços são inerentes às atividades-fim da Fundação, e sua terceirização deveria ser custeada somente com as receitas do próprio ente.

Pois bem. O “**custo indireto**”, ou seja, a remuneração recebida pela FDE por *toda a parte logística necessária às contratações, execuções de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



contratos e demais serviços prestados, advém dos valores ajustados com terceiros para a realização dos programas que lhes foram delegados.

No exercício de 2009, a título de “**custo indireto**”, a Fundação recebeu **R\$100.931.747,39** (cem milhões, novecentos e trinta e um mil setecentos e quarenta e sete reais e trinta e nove centavos), conforme f. 22 do Anexo I.

A grandiosidade da receita auferida pela Fundação para o desiderato a que se presta não se justifica se a Administração Pública Direta tiver de arcar, ainda, com as despesas de sua própria manutenção.

Assim considerado, o custo operacional da Educação do Estado de São Paulo será efetivamente de **R\$143.223.538,47** (**cento e quarenta e três milhões, duzentos vinte e três mil quinhentos e trinta e oito reais e quarenta e sete centavos**).

A observação é ainda mais incisiva se observado o argumento de defesa da FDE (f. 278), que reproduz:

Por fim, considerando a natureza da remuneração da Fundação para a administração de todos os projetos da Secretaria da Educação, seria incongruente que os custos destes serviços de apoio ao gerenciamento de obras fossem diluídos na totalidade dos custos de administração de quaisquer serviços prestados pela FDE no interesse da Secretaria de Estado da Educação. Então, é mais racional e transparente que estes custos, devidamente individualizados, sejam suportados por dotação específica.

Em verdade, uma vez que a Fundação não possui fins lucrativos, as despesas decorrentes destes serviços não podem ser suportadas pela Secretaria da Educação, tampouco sobre elas incidir qualquer espécie de “custo indireto”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Pontuo, por demais oportuno, que as críticas à **escrituração contábil** incidem também neste ponto: a remuneração da Fundação por forma de percentual dos contratos por ela firmados; o diferimento de receitas e despesas; a obliteração do superávit, e a ausência de segregação de patrimônio próprio e de terceiros **impedem que se conheça o faturamento real e o custo indireto real da Fundação à Secretaria da Educação**, não obstante os esforços da Fiscalização.

A observação reveste-se de maior seriedade ante a reiterada prática de inabilitação de ofertas mais vantajosas à Administração pela FDE nos processos licitatórios, o que diuturnamente é rechaçado por este Tribunal de Contas nos processos específicos.

TESOURARIA

A movimentação financeira em instituição não oficial foi devidamente justificada, em virtude de convênio firmado com o Município de São Paulo.

Enseja **recomendação** de que a conta bancária privada seja utilizada somente para esta finalidade.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, configurada ofensa aos princípios e normas aplicáveis às contas públicas, assim como à sequência de atos danosos ao erário, nos termos do art. 33, III, “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93, **VOTO pela IRREGULARIDADE do Balanço Geral do exercício de 2009 da Fundação para o Desenvolvimento da Educação.**

Como consequência, aciono o art. 2º, incisos XV e XXVII da Lei Complementar nº 709/93.

Ante as irregularidades praticadas, com ofensa aos arts. 18, §1º, e 20, II, “c”, da LRF, ao art. 85 da Lei Federal nº 4.320/64, art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93, às ofensas aos princípios da moralidade, eficiência,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



economicidade, impessoalidade e transparência, aplico ao **Sr. Fábio Bonini Simões de Lima** a sanção pecuniária disposta no art. 36, parágrafo único, da Lei Complementar nº 709/93, arbitrada em 1.000 UFESPs.

Remeta-se cópia da presente decisão aos subscritores dos Expedientes TC-031663/026/11, TC-031009/026/10 e TC-039199/026/11, e promova-se o regular arquivamento.

Cumprida a função de subsidiar o presente Balanço, arquivem-se os Expedientes TC-024076/026/09 e TC-029325/026/09.

Remeta-se cópia do presente julgado ao i. Procurador-Geral de Justiça, a fim de que dele tenha conhecimento e, ao seu juízo, adote as medidas legais que entender cabíveis.

É como voto.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

ACÓRDÃO

Processo: TC-002552/026/09

Interessado: Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE.

Responsáveis: Fábio Bonini Simões de Lima (Presidente) e Richard Vainberg (Chefe de Gabinete).

Exercício: 2009.

Acompanha: TC-002552/126/09 Expedientes: TC-040064/026/12, TC-039199/026/11, TC-031009/026/10, TC-029325/026/09, TC-024076/026/09, TC-017957/026/12, TC-031663/026/11, TC-009274/026/13, TC-020625/026/13 e TC-027050/026/13.

Advogado: Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho.

Procuradores da Fazenda: Jorge Eluf Neto, Evelyn Moraes de Oliveira e Cláudia Távora Machado Viviani Nicolau.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

ACORDA a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão de 11 de fevereiro de 2014, pelo voto do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, Relator, da Conselheira Cristiana de Castro Moraes - Presidente e do Conselheiro Renato Martins Costa, na conformidade do voto do Relator e das correspondentes notas taquigráficas, configurada ofensa aos princípios e normas aplicáveis às contas públicas, assim como a sequência de atos danosos ao erário, nos termos do artigo 33, III, “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93, julgar irregular o Balanço Geral do exercício de 2009 da Fundação para o Desenvolvimento da Educação, acionando o artigo 2º, incisos XV e XXVII, da lei Complementar nº 709/93.

Decidiu, ainda, em face das irregularidades praticadas, com ofensa aos artigos 18, § 1º, e 20, II, “c” da Lei de Responsabilidade Fiscal, aos artigos 85 da Lei Federal nº 4.320/64 e 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93, às ofensas aos princípios da moralidade, eficiência, economicidade, impessoalidade e transparência, aplicar ao Senhor Fábio Bonini Simões de Lima e Sanção pecuniária disposta no artigo 36, parágrafo único da Lei Complementar nº 709/93, arbitrada em valor correspondente a 1.000 UFESPs (mil Unidades Fiscais do Estado de São Paulo).

Determinou, por fim, a remessa de cópia do voto do Relator aos subscritores dos Expedientes TC-031663/026/11, TC-031009/026/10 e TC-039199/026/11, com posterior arquivamento, o arquivamento dos expedientes TC-024076/026/09 e TC 029325/026/09, que subsidiaram o Balanço examinado, a remessa do voto do Relator ao Senhor Procurador-Geral de Justiça, para conhecimento e, ao seu juízo, adoção das medidas legais que entender cabíveis.

Presente o Procurador do Ministério Público de Contas:- Thiago Pinheiro Lima e a Procuradora da Fazenda do Estado: Claudia Távora Machado Viviani Nicolau.

Ficam, desde já, autorizadas vista e extração de cópias dos autos aos interessados, em Cartório.

Publique-se.

São Paulo, 25 de fevereiro de 2014.

CRISTIANA DE CASTRO MORAES – PRESIDENTE

DIMAS EDUARDO RAMALHO - RELATOR



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
ANTONIO ROQUE CITADINI
(11) 3292-3347 - gcarc@tce.sp.gov.br



630

RELATOR - CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI

12ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, dia 04/05/2022

Item 01

Processo: TC-002552/026/09

Recorrente(s): Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE e Fábio Bonini Simões de Lima – Ex-Presidente da FDE.

Assunto: Balanço Geral da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, relativo ao exercício de 2009.

Responsável(is): Fábio Bonini Simões de Lima (Presidente da FDE) e Richard Vainberg (Chefe de Gabinete da FDE).

Em Julgamento: Recursos Ordinários interpostos contra acórdão da E. Primeira Câmara, publicado no D.O.E. de 11-03-14, que julgou irregulares as contas, com fundamento no artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93, acionando o artigo 2º, incisos XV e XXVII, do mesmo Diploma Legal e aplicando multa no valor de 1000 UFESPs ao responsável Fábio Bonini Simões de Lima.

Advogado(s): Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho (OAB/SP nº 74.481), Tatiana Mirna de O. P. Carvalho (OAB/SP nº 166.681), Luiz Antônio de Almeida Alvarenga (OAB/SP nº 146.770), Helga Araruna Ferraz de Alvarenga (OAB/SP nº 154.720), Andréa Cristine Faria Frigo Medeiros (OAB/SP nº 290.085), Gisele Beck Rossi (OAB/SP nº 207.545), Karina Yumi Ogata (OAB/SP nº 407.315) e outros.

Acompanha(m): TC-002552/126/09, TC-022369/026/14, TC-017957/026/12, TC-027050/026/13, TC-039199/026/11, TC-035252/026/13, TC-040064/026/12, TC-003106/026/16, TC-031663/026/11, TC-003141/026/14, TC-009274/026/13, TC-020625/026/13, TC-031009/026/10, TC-024076/026/09 e TC-029325/026/09.

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Procurador(es) da Fazenda: Vera Wolff Bava e Luiz Menezes Neto.

Fiscalização atual: GDF-6.

EMENTA: RECURSOS ORDINÁRIOS. BALANÇO GERAL DO EXERCÍCIO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

Fundação estadual. Impropriedades alçadas ao campo das recomendações. Esforços para regularização dos desacertos. Recursos conhecidos e providos.

Recursos Ordinários interpostos pelo Sr. Fábio Bonini Simões de Lima, ex-Presidente da Fundação para o Desenvolvimento da Educação –

611

FDE e pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE contra o v. Acórdão da Eg. Segunda Câmara¹, que julgou irregular o Balanço Geral do Exercício de 2009 e aplicou multa de 1.000 UFESP's ao primeiro Recorrente.

Acórdão publicado no D.O.E. de 11.03.2014 (fls. 408/409).

Em suma, a r. Decisão recorrida, consoante consignado na manifestação da SDG, para formar o juízo desfavorável, fundou-se: i) no *"reconhecimento antecipado de despesa para quitações posteriores, caracterizando afronta ao artigo 35, inciso II, da Lei nº 4320/64 e artigo 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal"*; ii) que houve *"omissão de superávit"*; a revelar *"infringência ao artigo 105 e anexo 13 da Lei nº 4320/64"*; iii) *"falta de segregação do patrimônio próprio dos ativos e passivos de terceiros administrados pela FDE"*; iv) *"classificação inadequada de despesas relativas ao contrato de prestação de serviços para atividade meio – BK Consultoria e Serviços Ltda."*; v) *"inconsistência entre registros de controle a respeito dos valores repassados às associações de pais e mestres"*.

O Ex-Presidente da Fundação sustentou, em síntese, que não foi intimado pessoalmente no curso do processo, portanto, não teria sido Parte, resultando no prejuízo ao contraditório e à ampla defesa (fls. 441/429).

No mérito, assegurou que as questões foram devidamente abordadas, explicitadas e justificadas pela própria defesa "oficial" da FDE, sobretudo quanto aos aspectos contábeis, com regras de lançamentos passíveis de interpretações divergentes, que não representam necessariamente prejuízo ao erário.

¹ Eg. 2ª Câmara composta pelos Conselheiros Dimas Eduardo Ramalho, Relator, Cristiana de Castro.

Que os lançamentos foram feitos por contadores, cujos registros foram aprovados pelo Órgão Superior da Fundação, por auditoria externa e pelo Ministério Público, na condição de curador das Fundações.

Que a FDE cumpre as normativas da Contadoria Geral do Estado/Secretaria da Fazenda, abordando os aspectos criticados na decisão recorrida.

Com relação à multa, sustentou não ser cabível a quem não deu causa aos atos considerados irregulares e que não tinha motivos para questioná-los.

Por fim, realçou o contido na manifestação da SDG, que opinara pela aprovação das contas.

Requeru o provimento do recurso, para que as contas sejam aprovadas, com ressalvas, se o caso, com o cancelamento da multa.

A Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE, em suas razões de recurso de fls. 433/488, que vieram acompanhadas de documentos (fls. 489/574), enfrentou articuladamente os pontos levantados na decisão recorrida, requerendo, ao final, que o Balanço Geral do Exercício de 2009 seja julgado regular.

Recursos devidamente processados e instruídos.

A Procuradoria da Fazenda do Estado opinou pelo provimento dos recursos *"observo que os Apelos merecem provimento, e me justifico com*

613

base no pronunciamento da D. SDG de fls. 281/283, e nas extensas e bem fundamentadas razões recursais que, a meu ver, tem o condão de afastar a gravidade das irregularidades apontadas pela D. Fiscalização, relevando-se à categoria de recomendações e ressalvas (...) 'há indicadores contábeis favoráveis nas contas da Fundação, como a situação econômica/financeira positiva e a inexistência de dívida consolidada líquida, que, aliados à constatação de cumprimento da finalidade de sua criação, ao recolhimento regular dos encargos sociais e ao cumprimento da maioria das recomendações passadas no julgamento das contas de 2005, publicadas no início do exercício em exame, em 10/02/2009 (fls. 109/110), compõe quadro a merecer o beneplácito deste Tribunal.' (fls. 584/585).

Para o Ministério Público de Contas, os recursos não merecem provimento "as razões recursais da Fundação não se mostram capazes de reverter a situação de recorrência no descumprimento de normas que regem as contas e sua gestão (...) especialmente quanto à contabilização indevida de registros contábeis, orçamentário e financeiro, em dissonância com o princípio da evidenciação contábil; à terceirização de serviços relacionados à atividade-fim e a alocação indevida das despesas decorrentes; em documentos referentes a prestação de contas de repasses de recursos a Órgãos a ao Terceiro Setor; e em processos de licitação e contratos efetuados no exercício." (fls. 589/592).

A Secretaria-Diretoria Geral manifestou-se pelo provimento dos recursos, afastando a preliminar de nulidade suscitada pelo ex-Presidente da Fundação.

Registrou a SDG, que fora favorável ao Balanço Geral examinado, em sua manifestação de primeiro grau, por ter considerado que

614

"as medidas anunciadas pela FDE de aprimoramento nos procedimentos internos e os impactos decorrentes das falhas que a meu ver não se revestiam de potencial capaz de comprometer as contas."

Assinalou a SDG, também, que outro aspecto levado em consideração para *"alçar os desajustes ao campo das ressalvas foi ponderar a extensão das atividades desenvolvidas pela fundação no auxílio à política educacional promovida pela Secretaria da Educação, abrangendo compromissos com expressiva quantidade de alunos, além do equilíbrio nos resultados contábeis e inexistência de dívida consolidada líquida."*

A SDG ressaltou, ainda, a existência de resultados satisfatórios nas medidas de correção anunciadas pela FDE, relacionadas com as prestações de contas de repasses por não identificar apontamentos das mesmas falhas nas posteriores inspeções dos exercícios de 2014 e 2015, e que *"questões relacionadas à escrituração contábil – em especial diferimento de receita-foram objeto de relevação na apreciação das contas anuais de 2014 - aprovadas com ressalvas, porquanto adotadas medidas de regularização."*

É o relatório.

VOTO PRELIMINAR

Recursos em termos, deles conheço.

VOTO DE MÉRITO

Afasto a preliminar de nulidade suscitada pelo ex-Presidente da Fundação, porque foi devidamente cientificado e notificado da existência do processo e dos respectivos atos processuais (fls. 16, 128 e 302).

Os recursos merecem provimento.

De início, importa consignar que os elementos de instrução constantes nos autos demonstram que as atividades desenvolvidas pela Fundação, durante o exercício em exame, foram coerentes com os objetivos para os quais foi legalmente criada, conforme reconhecido expressamente pela decisão recorrida (fls. 373).

As razões recursais apresentadas pela Fundação, que atacaram articuladamente os aspectos levantados na decisão recorrida, podem ser acolhidas.

Isso porque, lograram demonstrar que diversos desacertos vêm sendo corrigidos ao longo dos anos, sendo certo que não remanescem falhas com força suficiente a manter o decreto de irregularidade do Balanço Geral da Fundação.

Nesse sentido, aliás, são as manifestações da PFE e da SDG, ao opinarem pelo provimento dos recursos, assinalando a SDG, ademais, que não foram identificados *"apontamentos de mesmas falhas na inspeção das contas posteriores de 2014 e 2015"*, evidenciando *"resultados satisfatórios nas medidas de correção"* relacionados *"às prestações de contas de repasses."*

E, como consignado pela SDG, as impropriedades nos registros contábeis foram relevadas nas contas do exercício de 2014, razão que me leva a propor, no caso presente, o mesmo desfecho, sobretudo diante da necessidade de preservação da uniformização das decisões da Corte a garantir a necessária segurança jurídica, sem prejuízo, porém, de



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
ANTONIO ROQUE CITADINI
(11) 3292-3347 - gcarc@tce.sp.gov.br



recomendação à Fundação para que aprimore os procedimentos contábeis e administrativos.

Nessa conformidade, acolhendo as manifestações da PFE e da SDG, VOTO pelo PROVIMENTO DOS RECURSOS, para JULGAR REGULAR o Balanço Geral do Exercício de 2009 da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, cancelando a multa imposta ao ex-Presidente, com recomendação para que sejam aprimorados os procedimentos contábeis e administrativos.

ANTONIO ROQUE CITADINI

Conselheiro Relator

MRB



ACÓRDÃO

TC-002552/026/09

Recorrentes: Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE e Fábio Bonini Simões de Lima – Ex-Presidente da FDE.

Assunto: Balanço Geral da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, relativo ao exercício de 2009.

Responsáveis: Fábio Bonini Simões de Lima (Presidente da FDE) e Richard Vainberg (Chefe de Gabinete da FDE).

Em Julgamento: Recursos Ordinários interpostos contra acórdão da E. Primeira Câmara, publicado no D.O.E. de 11-03-14, que julgou irregulares as contas, com fundamento no artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93, acionando o artigo 2º, incisos XV e XXVII, do mesmo Diploma Legal e aplicando multa no valor de 1000 Ufesp ao responsável Fábio Bonini Simões de Lima.

Advogados: Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho (OAB/SP nº 74.481), Tatiana Mirna de O. P. Carvalho (OAB/SP nº 166.681), Luiz Antônio de Almeida Alvarenga (OAB/SP nº 146.770), Helga Araruna Ferraz de Alvarenga (OAB/SP nº 154.720), Andréa Cristine Faria Frigo Medeiros (OAB/SP nº 290.085), Gisele Beck Rossi (OAB/SP nº 207.545), Karina Yumi Ogata (OAB/SP nº 407.315) e outros.

Acompanham: TC-002552/126/09, TC-022369/026/14, TC-017957/026/12, TC-027050/026/13, TC-039199/026/11, TC-035252/026/13, TC-040064/026/12, TC-003106/026/16, TC-031663/026/11, TC-003141/026/14, TC-009274/026/13, TC-020625/026/13, TC-031009/026/10, TC-024076/026/09 e TC-029325/026/09.

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Procuradores da Fazenda: Vera Wolff Bava e Luiz Menezes Neto.

Fiscalização atual: GDF-6.

EMENTA: RECURSOS ORDINÁRIOS. BALANÇO GERAL DO EXERCÍCIO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

Fundação estadual. Impropriedades alçadas ao campo das recomendações. Esforços para regularização dos desacertos. Recursos conhecidos e providos. Votação unânime.

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo TC-002552/026/09.

Considerando o que consta do Relatório e Voto do Relator, conforme Notas Taquigráficas, juntados aos autos, o E. Tribunal Pleno, em sessão de **04 de maio de 2022**, sob a presidência do Conselheiro Dimas Ramalho, pelo voto dos Conselheiros Antonio Roque Citadini, Relator, Edgard Camargo Rodrigues, Renato Martins Costa, Robson Marinho e Sidney Estanislau Beraldo e do Auditor Substituto de Conselheiro Samy Wurman, preliminarmente, afastando a nulidade suscitada pelo ex-Presidente da Fundação, conheceu dos Recursos Ordinários e, quanto ao mérito, deu-lhes provimento, para o fim de julgar regular o Balanço Geral do exercício de 2009 da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, cancelando a multa imposta ao ex-Presidente, com recomendação para que sejam aprimorados os procedimentos contábeis e administrativos.



Tribunal de Contas do Estado de São Paulo



Presentes o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. Thiago Pinheiro Lima, e o Procurador-Chefe da Fazenda do Estado Substituto, Dr. Denis Dela Vedova Gomes.

Publique-se.

São Paulo, 04 de maio de 2022.

DIMAS RAMALHO – Presidente


ANTONIO ROQUE CITADINI – Relator