Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/004972/2015 (Tramitam em conjunto os processos TC/004972/2015, TC/003698/2016, TC/004112/2016, TC/004116/2016, TC/004117/2016, TC/004118/2016 e TC/004119/2016)
Denunciante	-	Denunciante protegido por força das Leis 12.527/2011 e 13.460/2017
Denunciada	-	Secretaria Municipal de Educação
Objeto	-	Denúncia recebida sobre supostas irregularidades por parte da Associação Educa São Paulo, a qual mantém Creches Conveniadas sob a responsabilidade da DRE Guaianases

3.187ª Sessão Ordinária

DENÚNCIA. SME. Verificação sobre supostas irregularidades por parte de Associação que mantém Creches Conveniadas sob a responsabilidade da DRE Guaianases. 1. Falhas graves nos serviços prestados nas unidades, com caracterização de danos ao Erário. 2. Indicação de que os recursos públicos repassados não foram adequadamente empregados nas finalidades conveniadas a que se destinavam. 3. Não é possível afirmar que os desvios constatados decorreram de fraude, mas são suficientes para determinar a procedência da denúncia e o encaminhamento do apurado ao MPESP. CONHECIDA. PROCEDENTE. DETERMINAÇÕES. 1. Proceda à quantificação e ao ressarcimento dos danos causados ao Erário. 2. Passe a exigir que as entidades mantenham conta bancária exclusiva para movimentação dos recursos do convênio e dos repasses efetuados. 3. Não efetue pagamentos sem que o processo esteja instruído com o Relatório da Supervisão Escolar e o Parecer técnico conclusivo favorável da execução do convênio ou termo de colaboração. 4. Encete as providências necessárias para que a Supervisão Escolar seja devidamente realizada com frequência mensal. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Processo julgado em bloco, nos termos da Resolução 6/2017 desta Corte, do qual é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, considerando o princípio da primazia do julgamento de mérito, previsto no Código de Processo Civil e aplicável ao processo de controle externo, em conhecer da denúncia, e, quanto ao mérito, em julgá-la procedente.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio da cópia integral destes autos e dos processos TC/003698/2016, TC/004112/2016, TC/004116/2016, TC/004117/2016, TC/004118/2016 e TC/004119/2016 ao Ministério Público do Estado de São Paulo e à Controladoria Geral do Município.

ACORDAM, à unanimidade, em deixar de pronunciar, nestes autos, sobre as responsabilidades dos servidores públicos, pois estas já se encontram devidamente analisadas e delimitadas em cada um dos processos de acompanhamento de execução convenial.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Origem que:

a) proceda à quantificação e ao ressarcimento dos danos causados ao erário conforme detalhado em cada um dos processos de acompanhamento convenial;

b) passe a exigir que as entidades mantenham conta bancária exclusiva para movimentação dos recursos do convênio e apresentem todos os extratos desta para fins de prestação de contas dos repasses efetuados;

c) não efetue pagamentos sem que o processo esteja instruído com o Relatório da Supervisão Escolar e o Parecer técnico conclusivo favorável da execução do convênio ou termo de colaboração;

d) encete as providências necessárias para que a Supervisão Escolar seja devidamente realizada com frequência mensal.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Origem e à Associação Educa São Paulo, em cumprimento ao artigo 58 do Regimento Interno desta Corte, assim como aos servidores que participaram da instrução do feito.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de dezembro de 2021.

JOÃO ANTONIO – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/mfl

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo: **TC/004972/2015** (híbrido)
Origem: Secretaria Municipal de Educação – SME
Interessado: Nelson Godofredo Neto
Objeto: Denúncia de suposto desvio de dinheiro público com Creches Conveniadas na Diretoria Regional de Educação de Guaianases.

DENÚNCIA. CONHECIMENTO. Direito constitucional de petição. Suprimento pela iniciativa da Relatoria. Primazia da decisão de mérito. **MÉRITO. IRREGULARIDADES GRAVES.** Repasses por alunos que não frequentavam as creches. Ausência de Supervisão. Falhas na Prestação de Contas. **PROCEDÊNCIA.**

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento o TC 72.004.972/15-05, consistente em Representação formulada por Nelson Godofredo Neto, que versa sobre supostas ocorrências de desvio de recursos públicos destinados à manutenção de Centros de Educação Infantil conveniados com a Secretaria Municipal de Educação, localizados na circunscrição da Diretoria Regional de Educação de Guaianases. A denúncia veio acompanhada de documentação relativa aos repasses destinados aos Centros de Educação Infantil – CEIs Anjinho Gustavo, Anjo Miguel, Educa São Paulo, Vovó Áurea, Vovó Flora, Vovó Pininha, bem como de nomes de pessoas que supostamente estariam envolvidas com as irregularidades narradas.

Em sua manifestação inicial, a Coordenadoria II efetuou o levantamento das informações solicitadas por esta Relatoria e realizou, em autos apartados[1], o acompanhamento da execução dos convênios das CEIs citadas na denúncia e constatou uma série de irregularidades em comum a todos eles:

a) Plano de Trabalho dos CEIs em desconformidade com a Portaria SME 3.477/11;
b) Projeto Político Pedagógico em desconformidade com as Portarias SME 3.477/11 e 7.450/15;
c) Divergência entre a quantidade de crianças registradas no Diário de Classe, as constantes no sistema EOL e no Controle Mensal de Frequência;
d) Falhas no Controle Mensal de Frequência, cujas informações servem de base para o repasse mensal para os CEIs;

[1] TCs 72.003.698/16-00, 72.004.112/16-06, 72.004.116/16-59, 72.004.117/16-11, 72.004.118/16-84 e 72.004.119/16-47

e) Média de faltas diárias em torno de 30% e demora de meses no desligamento de crianças que deixaram de frequentar a CEI, mantendo-se esse quantitativo no cálculo do repasse da verba mensal;
f) Falta de inventário e comprovação de que os bens permanentes, adquiridos com recursos do convênio, foram doados e incorporados ao patrimônio da Prefeitura Municipal de São Paulo;
g) Aquisições de bens permanentes e de materiais/serviços para melhoria das instalações realizadas com recursos do Adicional sem justificativa e sem cotações para garantir que os preços são compatíveis com o mercado;
h) Serviços de manutenção predial sem a avaliação, por parte da DRE, da necessidade e do custo dos serviços, que devem ser compatíveis com os praticados no mercado;
i) Não disponibilização dos extratos bancários da conta em que a Entidade Conveniada movimenta os recursos dos convênios;
j) Recusa da Associação Educa São Paulo em fornecer os extratos bancários da conta corrente onde são movimentados os recursos dos convênios;
k) Direcionamento de recursos a empresas cujos sócios estão envolvidos em irregularidades apuradas em outros convênios, conforme constante do TC 72.003.698/16-00.

O Relatório da Auditoria ainda apontou, em relação à CEI Vovó Flora, que o Convênio foi firmado em dezembro/2012 e em fevereiro/2013 houve manifestação favorável à extinção por falta de demanda. Logo em seguida, foi efetuado o repasse da verba de instalação, que foi gasta em despesas que ocorreram em abril/2013. Dessa forma, o repasse da verba de implantação após a decisão de extinção do convênio e o gasto do valor repassado após 2 meses do comunicado da intenção da extinção, o que, conforme a Subsecretaria de Fiscalização e Controle anotou, demonstrou que houve má-fé tanto por parte da DRE-G como da Associação.

Além disso, ainda sobre a CEI Vovó Flora não houve prestação de contas dos recursos repassados e foram pagos os aluguéis do imóvel dos meses de janeiro, fevereiro e março/2013 sem que a unidade tivesse o mínimo de estrutura para receber as crianças eventualmente matriculadas, já que os bens permanentes somente foram adquiridos em abril/2013. Por fim, quanto à CEI Vovó Flora, não há evidências de que os bens permanentes comprados com a verba de implantação foram incorporados e entregues à Secretaria Municipal de Educação.

Concluiu a Coordenadoria II pela procedência da denúncia, ressaltando que a Associação Educa São Paulo, responsável por todas as CEIs fiscalizadas neste processo – Anjinho Gustavo, Anjo Miguel, Educa São Paulo, Vovó Aurea, Vovó Flora e Vovó Pininha – recusou-se a fornecer os extratos bancários da conta corrente em que deveriam ser movimentados os recursos repassados pela Municipalidade, o que prejudicou, em parte, os trabalhos de Auditoria.

Ouvida a Assessoria Jurídica de Controle Externo, esta apontou que a Denúncia não atendia aos requisitos de admissibilidade, mas que a fiscalização se legitimou a partir da determinação de apuração dos fatos pelo Conselheiro Relator. No mérito, opinou pela procedência

da denúncia diante das infringências que apontam que os recursos repassados por meio dos convênios não foram aplicados corretamente.

Em observância ao contraditório e à ampla defesa, foi determinada a intimação da Origem, da Entidade Conveniada e dos agentes públicos arrolados como responsáveis pelas irregularidades constatadas, nos itens 3.3 e 3.4 do Relatório de Auditoria.

Apresentaram defesas os agentes públicos lotados na DRE de Guaianases, Maria Ângela Gianetti, Nilza Aparecida Machado, Ricciotti Cundari Filho; a ex-Secretária Municipal de Educação Nádia Campeão; a Origem e a Associação Educa São Paulo. Edson Luís Amario, que ocupava o cargo de Diretor Regional de Educação à época dos fatos, deixou o prazo transcorrer *in albis*.

Tornados os autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, a Auditoria entendeu que as informações acrescidas aos autos não apresentaram elementos que modificassem as conclusões anteriores, de modo que ratificou e reiterou seu entendimento pela procedência da denúncia.

A Assessora Jurídica de Controle Externo, a seu turno, concluiu que as defesas não foram suficientes para afastar as irregularidades detectadas na administração dos CEIs Anjinho Gustavo, Anjo Miguel, Educa São Paulo, Vovó Aurea, Vovó Flora e Vovó Pininha, opinando pela procedência da denúncia.

A Procuradoria da Fazenda Municipal se manifestou no sentido de que a inspeção alcançou seus objetivos, razão pela qual, dada a natureza adjetiva e instrumental da fiscalização, que prescindiria de análise de mérito, requereu que esta fosse conhecida e registrada.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou pelo conhecimento da Denúncia, e, no mérito, pugnou pela sua procedência.

É o relatório.

V O T O

Esta Relatoria possui entendimento, compartilhado também pelo Órgão Pleno desta Corte de Contas[2], no sentido de que as Representações ou Denúncias nos processos de controle

---

[2] Dentre vários julgados nesse sentido, citam-se as ocorrências de votação unânime em julgamentos recentes, como nos TCs 3.990/2017, 2.332/2011, 3.194/2018, 5.524/2017 e 5.536/2017.

externo podem, em determinadas circunstâncias, passar por um juízo de admissibilidade menos rigoroso do que aquele realizado no âmbito judicial, com amparo no direito constitucional de petição.

Isso porque há marcantes diferenças entre os controles exercidos pelas Cortes de Contas e pelo Poder Judiciário, ainda que ambos sejam denominados como controle externo. Sobretudo porque os processos nas Cortes de Contas são processos administrativos, regidos pelo impulso oficial, conforme lição do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto.[3]

Com isso, mesmo que determinada Denúncia não preencha, eventualmente, alguns requisitos de cunho formal, sua admissibilidade acaba sendo suprida pela própria iniciativa do próprio Conselheiro Relator, que ao tomar ciência de possíveis irregularidades, determina a apuração do que foi relatado, suprindo o defeito que a Representação porventura tenha apresentado.

Sendo este o caso que se apresenta nestes autos, e tendo em vista também o princípio da primazia do julgamento de mérito, previsto no Código de Processo Civil e aplicável ao processo de controle externo, **CONHEÇO** da Denúncia apresentada por Nelson Godofredo Neto.

Ainda antes de adentrar ao mérito propriamente dito, faz-se necessário enfrentar a questão suscitada pela Associação Educa São Paulo, que alegou que o sigilo bancário não permitiria a esta Corte fiscalizar extratos de contas bancárias pelas quais transitaram recursos oriundos dos convênios fiscalizados nestes autos.

A respeito, esclareça-se que as contas bancárias específicas para movimentação de recursos públicos descentralizados pela Municipalidade não se relacionam à intimidade ou à vida privada de qualquer pessoa, tampouco representam o patrimônio daqueles encarregados de geri-los. Nesse sentido, a Constituição Federal determina qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos tem o dever de prestar contas.

Assim, tais contas não se sujeitam ao sigilo bancário de que cuida a Lei Complementar 105/2001, de maneira que as informações nelas contidas, por se tratar de patrimônio público, não podem ser sonegadas aos Órgãos de Controle Externo que, por missão constitucional e legal, exercem os controles sobre os referidos recursos.

---

[3] *"6.2. Note-se que os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas não se caracterizam pelo seu impulso externo ou non-ex-officio. (...) 6.3. Algumas características da jurisdição, no entanto, permeiam os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas. Primeiramente, porque os TC's julgam sob critério exclusivamente objetivo ou da própria técnica jurídica (subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais). Segundamente, porque o fazem com a força ou a irretratabilidade que é própria das decisões judiciais com trânsito em julgado. (grifos nossos)"* BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

Quanto ao mérito, a denúncia provou-se procedente. Foram verificadas as execuções dos convênios existentes para os Centros de Educação Infantil – CEIs Anjinho Gustavo, Anjo Miguel, Educa São Paulo, Vovó Áurea, Vovó Flora, Vovó Pinha, e em todos os casos foram encontradas falhas graves nos serviços prestados nas unidades, com caracterização de dano ao Erário.

Nas irregularidades relacionadas à infraestrutura disponibilizada, foram encontradas salas com dimensões inadequadas à idade das crianças e ao número de alunos; imóveis inadequados à acessibilidade universal, com vários lances de escada e outros obstáculos, ausência de barras de apoio, mesmo havendo criança cadeirante frequentando a unidade escolar; falta de piso antiderrapante; áreas externas com dimensões menores do que o exigido, sem a incidência de sol; entre outros apontamentos.

No tocante à frequência dos alunos, foi constatado que na maioria das unidades fiscalizadas, havia fragilidade nos controles de frequência e um alto índice de absenteísmo em relação a outras CEIs que compõem a Rede Municipal de Ensino. Em muitos casos as crianças deixaram de frequentar as unidades por um prazo superior a 15 dias, o que deveria implicar no cancelamento da vaga e na redução do valor *per capita* repassado à Entidade Conveniada. No entanto, essas medidas não eram efetivadas, de modo que o recurso era repassado de forma integral, o que causou dano ao Erário, já que havia pagamento por crianças que não estavam frequentando as unidades escolares. Foi constatado, além disso, que houve crianças que nunca frequentaram determinada creche[4], mas ainda assim foram efetivados repasses da verba *per capita*.

Com relação aos aspectos pedagógicos, restaram constatadas falhas nos Planos de Trabalho das unidades, que não contemplavam os conteúdos mínimos do projeto pedagógico estabelecido pelos normativos da Secretaria Municipal de Educação, o que demonstra uma ineficiência no atendimento desse público da primeira infância, que pode causar sequelas graves no desempenho escolar futuro dessas crianças.

Quanto às prestações de contas, a Supervisão Mensal não ocorreu em todos os meses, em nenhuma das unidades auditadas. Os pagamentos mensais eram realizados mesmo na ausência desse Relatório Mensal e de documentos essenciais à prestação de contas, como, por exemplo, todos os extratos bancários relativos à movimentação dos recursos públicos oriundos dos convênios, gerando outra hipótese de dano ao Erário.

Merecem ainda destaque os apontamentos de Auditoria relativos ao CEI Vovó Flora, pela gravidade dos fatos constatados. O convênio para a referida unidade educacional foi firmado em dezembro de 2012 e, logo depois, em fevereiro de 2013, foi extinto por uma suposta falta de demanda, um aspecto que deveria ter sido diligentemente avaliado antes de ser firmada a avença. Não obstante o CEI tenha existido por um curto período de tempo em que ocorrem as férias escolares e não tenha sido estruturado para receber alunos, foram pagos três meses de aluguel (janeiro a março de 2013) e repassada verba de instalação, mesmo havendo sido comunicada a intenção de extinção do termo convenial. A verba de instalação foi gasta pela entidade, mas o destino dos recursos é desconhecido, já que os bens permanentes supostamente adquiridos não foram revertidos em bens

[4] Item 4.14 do Relatório de Auditoria do TC 72.004.112/16-06.

patrimoniais da Secretaria Municipal de Educação, o que caracteriza mais uma ocorrência de prejuízo ao Erário.

Todos estes elementos de instrução, colhidos nas auditorias de acompanhamento de execução, indicam que os recursos públicos repassados não foram adequadamente empregados nas finalidades conveniadas a que se destinavam. Devido aos limites do processo administrativo de controle externo, que não conta com os mesmos meios de prova que o processo judicial, não é possível afirmar peremptoriamente que os desvios constatados decorreram de fraude, mas são suficientes para determinar a procedência da denúncia e o encaminhamento do apurado ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

Diante do exposto, **JULGO PROCEDENTE** a denúncia e **DETERMINO** o encaminhamento da cópia integral destes autos e dos processos TC 72.003.698/16-00, 72.004.112/16-06, 72.004.116/16-59, 72.004.117/16-11, 72.004.118/16-84 e 72.004.119/16-47 ao **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO** e à **CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO.**

DEIXO DE ME PRONUNCIAR nestes autos sobre as responsabilidades dos servidores públicos, pois estas já se encontram devidamente analisadas e delimitadas em cada um dos processos de acompanhamento de execução convenial.

DETERMINO À ORIGEM, ainda, que:

a) proceda à quantificação e ao ressarcimento dos danos causados ao Erário conforme detalhado em cada um dos processos de acompanhamento convenial;

b) passe a exigir que as entidades mantenham contam bancária exclusiva para movimentação dos recursos do convênio e apresentem todos os extratos desta para fins de prestação de contas dos repasses efetuados;

c) não efetue pagamentos sem que o processo esteja instruído com o Relatório da Supervisão Escolar e o Parecer técnico conclusivo favorável da execução do convênio ou termo de colaboração;

d) encete as providências necessárias para que a Supervisão Escolar seja devidamente realizada com frequência mensal.

INTIMEM-SE a Origem, a Associação Educa São Paulo e os servidores que participaram da instrução do feito, do teor do presente voto e do acórdão dele resultante.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE, 01 de dezembro de 2021.**

MAURICIO FARIA
Conselheiro