ACO-UTR-1328/2024

Processo	-	TC/007075/2022 (Tramitam em conjunto os processos TC/007075/2022 e TC/007076/2022)
Representantes	-	Vereador Celso Luís Giannazi (Câmara Municipal de São Paulo) e Deputado Estadual Carlos Alberto Giannazi (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo)
Representada	-	Secretaria Municipal de Educação
Objeto	-	Representação interposta em face de suposto abandono do CEMEI Domingos Delgado

59 Sessão Ordinária Não Presencial

REPRESENTAÇÃO. SME. Em face de suposto abandono do CEMEI Domingos Delgado. 1. As medidas para sanar os danos ocorridos na Unidade durante a Pandemia foram tomadas, além de ausentes os elementos indiciários que denotem dolo ou má-fé por parte dos gestores públicos responsáveis pela Pasta. Art. 22, LINDB. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/007075/2022 e TC/007076/2022, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da Representação, uma vez que preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no art. 55 do Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao mérito, em julgá-la improcedente, tendo em vista que a Origem tomou as devidas medidas para sanar os danos ocorridos na Unidade durante a Pandemia, além da ausência de elementos indiciários que denotem dolo ou má-fé por parte dos gestores públicos responsáveis pela Pasta, que envidou esforços para solucionar os contratempos fáticos versados nos autos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão aos representantes e ao Secretário Municipal de Educação, nos termos do art. 58 do RITCMSP, bem como às demais partes interessadas no feito, para ciência.

ACORDAM, à unanimidade, após o trânsito em julgado e o cumprimento das cautelas de praxe, em determinar o arquivamento destes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 16 de outubro 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
RICARDO TORRES– Relator

/smv

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 25/11/2024 09:33:01 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 29/11/2024 15:37:39 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC/007075/2022**
Origem: Secretaria Municipal de Educação – SME
Objeto: Representação em face da suposta ilegalidade cometida pela Secretaria Municipal de Educação mantendo o CEMEI Domingos Delgado, com endereço na Rua Domingos Delgado - Brasilândia, São Paulo - SP, CEP 02675-031, abandonado, sendo alvo de recorrentes assaltos e com deterioração na estrutura.

Processo: **TC/007076/2022**
Origem: Secretaria Municipal de Educação – SME
Objeto: Denúncia em face da suposta ilegalidade cometida pela Secretaria Municipal de Educação mantendo o CEMEI Domingos Delgado, localizado na Vila Francos, abandonado, sendo alvo de recorrentes assaltos e com deterioração na estrutura e gastos exorbitantes com a reposição dos itens furtados.

Egrégio Plenário,

Peço vênia para submeter à deliberação deste E. Plenário o julgamento englobado dos processos TC/007075/2022 e TC/007076/2022, afigurados como insurgências em face da situação de abandono verificada no CEMEI Domingos Delgado (Brasilândia).

Passo a relatar o **TC/007075/2022**, cujo objeto é a Representação apresentada pelo Vereador Celso Giannazi e pelo Deputado Estadual Carlos Giannazi.

Cuida o presente de Representação (Peça 01) que noticia suposta ilegalidade imputável à Secretaria Municipal de Educação – SME, doravante denominada Origem, que alegadamente manteve o CEMEI Domingos Delgado (Brasilândia) em situação de abandono e, por conseguinte, deu causa à deterioração do imóvel e à consumação de crimes patrimoniais nos arredores da referida Unidade Educacional.

Informaram os Representantes que, a despeito da inauguração ter ocorrido em agosto de 2020, as atividades que seriam performadas no âmbito do centro educacional não foram iniciadas pela Origem.

Portanto, entendem que as autoridades públicas cometeram crime de responsabilidade, previsto no art. 11, inciso V, da Lei nº 1.079/50, além de além do crime de dano ao patrimônio público, previsto no art. 163, parágrafo único, incisos III e IV, do Código Penal.

Assim, em face da ilegalidade perpetrada, reivindicaram a apuração desta E. Corte acerca dos fatos narrados na exordial, com o devido julgamento e tomada das medidas cabíveis.

Em sede de Relatório Preliminar (Peça 9), a Especializada, por meio do trabalho empenhado pela Coordenadoria II, opinou pela procedência da Representação, sugerindo a manifestação da SME com fito de informar a data em que as atividades da unidade escolar em tela foram efetivamente iniciadas, ou, ainda que o CEMEI não estivesse em funcionamento, apresentasse as justificativas para tal situação, bem como o cronograma das medidas tomadas até o futuro início do regular funcionamento da escola.

Regularmente oficiada (Peças 11/12), a SME esclareceu (Peça 15) que, a despeito da unidade escolar haver sido entregue à comunidade em julho de 2020, as medidas sanitárias decorrentes da prevenção à pandemia do Covid-19, por questões de resguardo à saúde pública, forçaram a implementação do ensino pela via remota, remanescendo na modalidade presencial, tão somente, a gestão escolar.

Nesse cenário, ponderou a Origem que, ante ao contexto imprevisível de eclosão pandêmica e a decorrente suspensão do ensino presencial, não houve contratação de vigilantes durante os períodos noturnos e aos finais de semana nas Unidades de Ensino, razão pela qual, em um suposto plexo de causalidade, emergiu o cometimento de crimes patrimoniais – 5 (cinco) furtos – nos arreadores do prédio destinado ao funcionamento do CEMEI. Consequentemente, a SME passou a figurar como responsável pela reparação de danos relacionados aos fatos narrados, de modo a providenciar a devida contratação de obras reparadoras, iniciadas em 07/04/2022 e com

término previsto para a 04/07/2022. Por fim, elucidou que diante do retorno das aulas escolares no formato presencial no segundo semestre de 2021, houve a realocação das crianças na Unidade Escolar EMEF Tenente Aviador Frederico Gustavo dos Santos até a finalização das obras.

Em sede de Relatório Conclusivo (Peça 19), a Auditoria concluiu pela procedência da Representação, no que tange e à falta de condições de uso do CEMEI Domingos Delgado, ressaltando que a persistência do problema implica o comprometimento da qualidade dos serviços educacionais prestados aos educandos e aos munícipes. Não obstante, sugeriu que a Origem apresentasse evidências concretas de que a escola haveria sido entregue nas condições de funcionamento no prazo por ela mesma indicado, informando, ademais, quais medidas foram tomadas para sanar o problema relacionado a segurança predial e quando, de fato, o CEMEI Domingos Delgado iniciaria suas atividades na edificação ora interditada.

Novamente oficiada para se manifestar no feito (Peças 23/24/26/30), a SME apresentou resposta aos questionamentos feitos pela Auditoria (peça 28), pontuando que houve a contratação de empresa para executar a obra de reforma, cujo prazo de entrega foi estendido, por meio de aditamento contratual, por mais 45 dias; além de informar que desde janeiro/2021 existe a presença de serviço terceirizado de vigilância por 24 horas ininterruptas em turnos de 12 horas no CEMEI Domingos Delgado; e que a execução da obra é de competência da SIURB, indicando como previsão a entrega em até 45 dias a contar de 06.07.2022. Inobstante, mencionou que algumas ações de competência da DRE Freguesia/Brasilândia estão sendo feitas na unidade educacional, reforçando, ainda, que os alunos

continuam sendo atendidos na EMEF Tenente Aviador Frederico Gustavo dos Santos, sendo que a Diretoria Regional de Educação junto a Pasta estão envidando todos os esforços para que o atendimento das crianças no espaço CEMEI Domingos Delgado ocorresse com a maior brevidade possível.

Por consequência, a Auditoria (Peça 43) ratificou seu posicionamento pela procedência da Representação, sobrelevando que a execução da reforma foi concluída em 18/09/2022. Todavia, destacou que após o recebimento definitivo dos serviços, foram apontados diversos problemas relacionados aos serviços executados pela contratada; além de observar que a unidade conta com serviços de vigilância no período noturno e aos finais de semana e que a CEMEI iniciou as atividades, de fato, em 01/09/2022.

Instada a se manifestar, em acolhimento da sugestão encaminhada pela Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM (Peça 46), a AJCE opinou pela admissibilidade da Representação e, no mérito, pela procedência dos fatos denunciados (Peças 48/49).

Finalmente, por todo o exposto, opinou a D. Secretaria Geral (Peça 51) pelo conhecimento da Representação em análise e, no mérito, pela sua procedência. Ademais, aventou a possibilidade de aplicação do art. 22, caput, §1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (reforma da Lei nº 13.655/2018), a critério do Conselheiro designado à relatoria do feito.

Passo a relatar o **TC/007076/2022**, cujo objeto é a Denúncia apresentada pelo Vereador Toninho Vespoli, que aponta supostas irregularidades cometidas pela SME relativamente a supostos problemas com furtos e ataques de vandalismo.

O Denunciante, com o fito de comprovar os prejuízos que macularam a estrutura do CEMEI, trouxe à baila relatórios fotográficos e relatório confeccionado pela Diretoria Regional de Educação Freguesia/Brasilândia, evidenciando a ocorrência de arrombamentos, furtos de cabos elétricos e danificação de grades de proteção, além do relógio medidos de consumo de energia elétrica.

Nesse sentido, ponderou na exordial que, apesar do registro de cinco boletins de ocorrência desde 2020, não foram tomadas providências por parte da Prefeitura para impedir novas ocorrências, sobrelevando a falta de vigilância da escola, diante da não renovação do contrato com a empresa prestadora dos referidos serviços de segurança.

Outrossim, os alunos da região acobertada pelo CEMEI, em razão dos supracitados contratempos infraestruturais que macularam o espaço, não puderam retornar às atividades em regime presencial

Destarte, relatou que foi realizada licitação com fulcro na contratação de empresa para a execução de obras de manutenção preventiva, corretiva e recuperações no montante de R$ 249.047,82 (duzentos e quarenta e nove mil quarenta e sete reais e oitenta e dois centavos), destacando os altos custos enfrentados pela Administração em seus desforços para a reestruturação do logradouro escolar e o dispêndio supostamente elevado de verbas públicas para tanto, além de indicar ser competência do executivo municipal intervir e garantir a segurança dos serviços públicos e alunos do CEMEI Domingo Delgado.

Assim, reivindicou a apuração dos fatos relatados por esta Corte de Contas, sobretudo quanto aos gastos da Municipalidade oriundos da reposição dos materiais furtados na referida unidade escolar.

Debruçada sobre o teor insculpido pela Representante na exordial, a Especializada (Coordenadoria II), em sede de Relatório Preliminar de Fiscalização (Peça 8), a Auditoria opinou pela procedência da Denúncia, sugerindo a manifestação da SME com o fito de informar sobre os processos atinentes às obras feitas na unidade escolar, em decorrência das invasões relatadas; sobre a eventual regularização dos contratos de segurança; sobre a data em que as atividades da unidade escolar em tela foram efetivamente iniciadas, ou, ainda, caso o CEMEI não estivesse em funcionamento, apresentasse as justificativas para tal situação, bem como o cronograma das medidas tomadas até o futuro início do regular funcionamento da escola.

Regularmente oficiada (Peça 10/11), a Origem forneceu esclarecimentos (Peça 14), informando que a despeito da unidade escolar haver sido entregue em julho de 2020 à comunidade, a rede de ensino estava operando as suas atividades docentes em regime remoto – executando presencialmente somente as atividades de gestão, dadas as medidas sanitárias instauradas com o objeto de conter o contágio viral em massa que emergiu da pandemia do Covid-19. Ademais, asseverou a Pasta que, entre 30/11/2020 a 12/01/2021, a ausência de vigilância nos períodos noturnos e aos finais de semana, casuisticamente, afigurou-se como fator preponderante para o cometimento de crimes patrimoniais na Unidade Escolar.

Consequentemente, a SME passou a figurar como responsável pela reparação dos danos ocorridos no âmbito do CEMEI, cujos gestores responsáveis providenciaram a contratação de obras fulcradas na reparação do dano emergido, iniciadas em 07/04/2022 e com término programado para 12/01/2022.

Por fim, elucidou que diante do retorno das aulas escolares no formato presencial no segundo semestre de 2021, houve a realocação das crianças na Unidade Escolar EMEF Tenente Aviador Frederico Gustavo dos Santos, até a finalização das obras e que desde janeiro/2021 há a presença de serviço de vigilância por 24 horas ininterruptas em turnos de 12 horas na referida unidade.

Em sede de Relatório Conclusivo (Peça 18), a Especializada concluiu pela procedência da denúncia, no que tange à falta de condições de uso do CEMEI Domingos Delgado, ressaltando que a persistência do problema implica o comprometimento da qualidade dos serviços educacionais prestados aos estudantes e aos munícipes. Inobstante, sugeriu a Auditoria que a Origem apresentasse evidências concretas de que a escola haveria sido entregue nas condições de funcionamento no prazo por ela mesma indicado, informando, ademais, quais medidas foram tomadas para sanar o problema relacionado a segurança predial e quando, de fato, o CEMEI Domingos Delgado iniciaria suas atividades na edificação ora interditada.

Devidamente oficiada (peças 22, 23, 25 e 29), a SME apresentou resposta aos questionamentos feitos pela Auditoria (peça 27), pontuando que houve a contratação de empresa para executar a obra de reforma, cujo prazo de entrega foi estendido, por meio de aditamento contratual, por mais 45 dias; além de informar que desde

janeiro/2021 existe a presença de serviço terceirizado de vigilância por 24 horas ininterruptas em turnos de 12 horas no CEMEI Domingos Delgado; e que a execução da obra é de competência da SIURB, indicando como previsão a entrega em até 45 dias a contar de 06.07.2022. Inobstante, mencionou que algumas ações de competência da DRE Freguesia/Brasilândia estão sendo feitas na unidade educacional, reforçando, ainda, que os alunos continuam sendo atendidos na EMEF Tenente Aviador Frederico Gustavo dos Santos, sendo que a Diretoria Regional de Educação junto a Pasta estão envidando todos os esforços para que o atendimento das crianças no espaço CEMEI Domingos Delgado ocorresse com a maior brevidade possível.

Por consequência, a Auditoria (Peça 42) ratificou seu posicionamento pela procedência da Denúncia, sobrelevando que a execução da reforma foi concluída em 18/09/2022. Todavia, pontuou que após o recebimento definitivo dos serviços, foram apontados diversos problemas relacionados aos serviços executados pela contratada; que a unidade conta com serviços de vigilância no período noturno e aos finais de semana e que a CEMEI iniciou as atividades, de fato, em 01/09/2022.

Instada a se manifestar, em acolhimento a sugestão da PFM (Peça 45), a AJCE opinou pela admissibilidade da Denúncia e, no mérito, pela procedência dos fatos denunciados (Peças 47/48).

Ante todo o exposto, conclui-se pelo conhecimento da Denúncia em análise e, quanto ao mérito, por sua procedência, sem prejuízo de eventual aplicação, a critério superior, dos preceitos contidos no art. 22, caput, e § 1º, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB.

É o relatório.

1. Inicialmente, **CONHEÇO** da Denúncia e da Representação que, respectivamente, encontram-se versadas no **TC/007075/2022** e no **TC/007076/2022**, vez que preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no art. 55 do Regimento Interno desta E. Corte. Outrossim, na esteira dos Precedentes[1] constituídos em sede de votação plenária, entendo como supridas as omissões de prova de cidadania exigidas pelo §1º do retromencionado dispositivo regimental, visto que os autores se encontram investidos em função parlamentar.

2. Finalizada fase prelibatória, procedo ao exame de mérito.

3. Evidenciam os autos que, de fato, a Unidade Escolar foi inaugurada e entregue à municipalidade em meados de 2020. Entretanto, o início das atividades finalísticas às quais se destina o estabelecimento deu-se, efetivamente, em 01/09/2022.

4. Conforme será depurado, o referido lapso temporal não é obra do acaso. É ressabido que o primeiro semestre de

---

[1] **Precedente – TC/017630/2021**: Representação. SME. Apuração de suposta infração à obrigação constitucional dos Municípios de aplicarem, no mínimo, vinte e cinco por cento de sua receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. **1. CONHEÇO** da Representação uma vez que os Representantes exercem cargos eletivos na Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP) e na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), o que comprova, de forma inequívoca, a capacidade eleitoral exigida no §1º do art. 55 do Regimento Interno desta Corte. **2.** No mérito, **JULGO PREJUDICADA** a Representação, ante à perda superveniente do objeto da Representação, tendo em vista que a controvérsia relativa à aplicação mínima da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino já é objeto do TC/005856/2022 (TC/014860/2021 - apensado), que trata da análise das Contas do Executivo no exercício 2021.

2020, à época da inauguração da Unidade Escolar, afigurou-se como o marco temporal do estopim infectocontagioso da pandemia do Covid-19.

5. Sendo assim, a emersão patogênica do vírus configurou evento fortuito, imprevisível e abrupto, cujo advento ocasionou a repentina e imperiosa mudança de todo o planejamento municipal, acarretou a necessidade de instauração de um novidadeiro plexo de prioridades e demandas enfocadas na contenção dos danos diretos e indiretos produzidos pela curva pandêmica, bem como o desforço pela manutenção da continuidade e qualidade dos serviços prestados a cargo da municipalidade.

6. Na seara educacional, a Origem se dedicou a mitigar os danos da abrupta interrupção do regime presencial de ensino, visto que desaconselhado pelos órgãos e entidades responsáveis pela saúde pública.

7. Priorizou-se, portanto, a implementação do regime remoto de aulas, em conformidade com o distanciamento social à época vigente, dentre outros imperativos contingenciais de ordem sanitária.

8. É incorreto dissociar os fatos noticiados nos autos com o excepcional e periclitante cenário pandêmico que assolou a administração municipal. Com efeito, o controle externo a cargo desta E. Corte, invariavelmente, não pode olvidar a casuística dos contratempos que desafiam o múnus decisório do gestor público, especialmente no contexto sem precedentes que foi instaurado na seara administrativa pelo coronavírus.

9. Em processos já examinados por esta Corte, cujo teor pode ser observado no voto exarado pelo exmo. Conselheiro Eduardo Tuma no bojo no TC/009353/2020[2], instaurou-se linha decisória que reconheceu, à luz das excepcionalidades público-administrativas que permearam a máquina pública no estopim da pandemia, a necessária dosimetria de consequencialismo decisório pautado na segurança jurídica, especialmente em face de circunstâncias heterodoxas que não podem resultar em apenações ao gestor público dissociadas da realidade concreta.

10. Nessa senda, faz-se necessária a observância da incidência preceitual que decorre das normas de *sobredireito* inseridas pela Lei nº 13.655/2017 no bojo da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB. Veja-se:

> **Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
> **§1º** Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

[2] "Neste caso, não obstante os apontamentos de nossos ilustres Órgãos Técnicos, deve se ponderar excepcionalmente a importância do serviço licitado e as dificuldades do gestor público durante a pandemia do vírus Covid-19. Conforme aponta a procuradoria da Fazenda Municipal é ponto incontroverso nos autos que o serviço contratado revestia-se da mais alta importância, uma vez que restou comprovada "a urgência e necessidade imediata ação do poder público, em cooperação com a sociedade civil, para promover de forma célere ajuda humanitária emergencial a pessoas com alto grau de vulnerabilidade, agravada pela situação de emergência e pelo estado de calamidade pública decretado no país" (...). "Diante do todo o exposto, reconhecendo à luz do art. 22 da LINDB a dificuldade do gestor público em tempos de pandemia e com amparo em parte nos pareceres da Auditoria, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria-Geral, em destaque para a afirmação da Procuradoria da Fazenda Municipal de que "nenhum prejuízo foi acarretado ao Erário ou ao interesse público" e "tampouco foi comprovado dolo ou má-fé dos agentes públicos responsáveis" ACOLHO EXCEPCIONALMENTE o Contrato nº 09/2020/SMDU e o Termo Aditivo nº 08/2020/SMDU."

11. A intenção legislativa insculpida na supramencionada norma é a convenção do denominado *primado da realidade*, a ser observado pelas Cortes de Contas em suas decisões dirigidas ao controle do complexo juspolítico que dá azo às políticas públicas[3].

12. Parece-me, portanto, que não houve omissão dolosa por parte da Origem, bem como não inexistem indícios de má-fé ou desídia inexcusável por parte dos gestores responsáveis pela conservação estrutural do estabelecimento de ensino.

13. Ademais, a Origem trouxe à baila esclarecimentos que denotam os esforços envidados no sentido de sanar as falhas de segurança patrimonial e reparar os danos prediais que poderiam macular o estabelecimento educacional[4].

14. Diante o exposto, julgo pela **IMPROCEDÊNCIA** de ambas as insurgências, vez que a Origem tomou as devidas medidas para sanar os danos ocorridos na Unidade durante a Pandemia, além da ausência de elementos indiciários que denotem dolo ou má-fé por parte dos gestores públicos responsáveis pela Pasta, que envidou esforços para solucionar os contratempos fáticos versados nestes autos.

---

[3] RAMOS, André de C.; GRAMSTRUP, Erik F. **Comentários à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. Páginas 366/367.

[4] A despeito de extrapolar a adstrição fático-narrativa da exordial, tão somente para fins de menção, muito embora a reforma da Unidade Escolar tenha se ultimado concluída em 18/09/2022, perfectibilizado o recebimento definitivo pela empresa ABCON Consultoria e Engenharia, restaram indicados diversos problemas relacionados a imprecisões na execução da empreitada – conforme asseverado pela Especializada em sede de Relatório de Auditoria (Peça 42), cujo conteúdo, impera esclarecer, deve ser abordado em autos processuais específicos.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Sr. Secretário de Educação, bem como as demais partes interessadas no feito, para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

Após o trânsito em julgado e o cumprimento das cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

É como voto.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 24/10/2024 13:06:09 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo