



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
3ª Procuradoria**

EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO

TC 908.989.16-3

I – Analisam-se as contas da Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE, relativas ao exercício de 2016.

A Fiscalização desse Egrégio Tribunal de Contas, por intermédio da 8ª Diretoria de Fiscalização, aponta as irregularidades sintetizadas no evento 36.1.

Notificada, a FDE enviou justificativas (evento 67.1).

A d. ATJ manifestou-se pela regularidade da matéria (evento 98.1).

A ilustre PFE pugnou pela regularidade das contas (evento 100.1).

II – Examinada a instrução, o Ministério Público de Contas posiciona-se pela irregularidade das contas anuais.

III – Inicialmente se verificou que a Fundação não promove pesquisas de mercado na contratação de obras emergenciais fundamentadas no artigo 24, IV, da Lei 8.666/93. Nessas contratações, por licitação dispensada, a FDE pauta-se apenas pelo preço referencial constante da Tabela de Preços da entidade, sem aferir os preços que



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
3ª Procuradoria**

estão sendo praticados pelo mercado, como o faz nas obras não emergenciais que passam pelo crivo das licitações e das negociações.

Segundo o relato fiscalizatório, levando-se em consideração somente *“as obras não emergenciais iniciadas em 2016 (468 ocorrências), o preço negociado representou 68,59% do preço referencial. Noutros termos: em 12 meses, o preço negociado foi, em média, 31,41% inferior ao preço referencial da FDE (Anexo 40)”* (evento 36.1, fl. 30).

Ainda de acordo com os cálculos da Fiscalização, a ausência de pesquisa de preços nas 23 obras emergenciais realizadas em 2016 pode ter resultado num gasto adicional de R\$ 984.901,84 aos cofres públicos.

Embora a FDE tenha alegado que *“utiliza a coleta sistemática de preços realizada pela FIPE”* (evento 67.1, fl. 42), o procedimento adotado não se mostrou eficaz, uma vez que não retratou com fidelidade as variações do mercado, objetivo principal da pesquisa de preços. Assim, a entidade deixou de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, como preceitua o artigo 3º, *caput*, da Lei de Licitações¹.

Nesse sentido, além de o apontamento macular a higidez dos presentes demonstrativos, o MPC filia-se ao entendimento da equipe de auditoria, que propõe *“determinação à FDE para que, além de sempre justificar o preço, busque negociá-lo também nas situações aqui tratadas, mantendo-os próximos aos patamares históricos”* (evento 36.1, fl. 31).

¹ Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
3ª Procuradoria**

Ressalte-se que esse egrégio Tribunal de Contas, quando do julgamento dos demonstrativos de 2011 (TC 1/026/11), expressamente recomendou documentar o procedimento de pesquisa de preços, a fim de justificar a escolha da empresa contratada.

IV – Outro aspecto relevante em desfavor das contas em exame diz respeito à estrutura da FDE e à avaliação da eficiência dos seus gastos.

Destaque-se que, nos repasses de convênios firmados com a Secretaria da Educação, não foi possível avaliar a gestão dos recursos transferidos à fundação, uma vez que a entidade não rateia suas despesas por convênio, o que inviabiliza a mensuração do custo proveniente dos acordos firmados.

Nesse ponto, como bem observou a Fiscalização, *“a despeito de tanto a Secretaria da Educação quanto a FDE se referirem aos seus ajustes como convênio, o relacionamento entre ambas configura, na verdade, prestação de serviços a ser regida por contrato, não por convênio”* (evento 36.1, fl. 49), pois não se vislumbram interesses em comum entre os partícipes, mas, sim, a perspectiva da entidade de ser remunerada pelos serviços que presta à Administração Direta.

Ainda sobre os convênios pactuados com a Secretaria da Educação, verificou-se que a FDE, na maioria dos casos, não presta os serviços maneira direta, transferindo para terceiros a sua execução, como uma espécie de intermediária ou subcontratante. Bem se vê, portanto, que na maioria das situações a FDE vem sendo utilizada (e custeada) pela Administração Direta como mero instrumento para que sejam entabulados contratos com empresas prestadoras de serviços e fornecedoras.

E, nesse contexto, devem ser destacados os expressivos valores desembolsados com a manutenção da entidade, enquanto certo que significativa parcela de suas atribuições poderia ser executada pela própria Secretaria de Educação. Assim,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
3ª Procuradoria**

consigne-se que a FDE possui custos anuais, com 335 funcionários, na ordem de R\$ 51.747.267,00, frente a R\$ 4.698.427,44 de receitas próprias. Conforme se depreende desses informes, as receitas próprias cobrem somente 9% dos gastos com pessoal, denotando uma entidade com estrutura inflada e bastante custosa para o que consegue produzir e arrecadar.

A título de exemplo, a equipe de auditoria deduziu que, a princípio, o Departamento de Projetos Especiais, com 57 funcionários e gastos anuais de R\$ 9.169.003,74, pouco realizou em 2016, já que, conforme troca de *e-mails*, informou-se não terem sido iniciados novos projetos no exercício.

Nesse sentido, importante avaliar a vantajosidade econômica da manutenção de uma estrutura tão custosa e a possibilidade de serem realizados os mesmos serviços com menos recursos, em observância à alocação eficiente destes, preconizada pela Lei Complementar nº 101/2000.

Sob essas circunstâncias, o MPC pugna pela expedição de ofício à Secretaria de Estado da Educação, encaminhando-se o teor do relato fiscalizatório acerca dos desproporcionais encargos com a manutenção da FDE.

V – A reforçar o juízo de irregularidade, tem-se a indevida terceirização de mão de obra. Segundo o relato fiscalizatório, a FDE, *“por meio de contrato firmado com a empresa BK Consultoria e Serviços Ltda. (Anexo 59, fls. 01/13), mantém trinta e um funcionários que exercem, juntamente com seu quadro efetivo, funções meramente administrativas cujas características de suas atividades são próprias de servidores que deveriam ser admitidos por meio de concurso público”* (evento 36.1, fl. 64).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
3ª Procuradoria**

Nessa senda, de plano, verifica-se ofensa ao artigo 37, II, da Constituição Federal², já que esses funcionários estão desempenhando atribuições que deveriam ser executadas por servidores recrutados por intermédio de concurso público. Ademais, hipótese incontroversa de terceirização ilícita, porque pessoa jurídica de direito privado está sendo utilizada como mera fornecedora de mão de obra – regular e permanente – de que a Fundação necessita para funcionar.

Vale dizer, ainda, que tais funcionários geraram um custo de R\$ 2.915.890,11, contabilizado como “outros serviços de terceiros – pessoa jurídica”, não impactando, portando, o cálculo das despesas com folha de pagamento, em desobediência ao artigo 18, § 1º, da LRF³.

Acrescente-se que a falha foi objeto de recomendação por esse egrégio Tribunal de Contas, nos termos do voto do eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, no julgamento da egrégia Segunda Câmara realizado em 26.04.2016, referente às contas de 2011 (TC 1/026/11).

VI – Por fim, relevante destacar a cessão de funcionários a outros órgãos, principalmente à Secretaria da Educação, os quais foram, entretanto, remunerados pela própria Fundação, sem ressarcimento. Como bem observou a diligente Fiscalização, a conduta contrariou recomendação exarada no julgamento das contas de 2011 (TC 1/026/11), que, na ocasião, aconselhou que fosse reavaliada a conveniência das cessões de servidores.

² Art. 37. II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

³ Art. 18. § 1º 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".



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
3ª Procuradoria**

VII – Nesse contexto, o MPC posiciona-se pela irregularidade das contas da Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE, relativas ao exercício de 2016.

MPC, em 10 de março de 2021.

JOSÉ MENDES NETO
Procurador do Ministério Público de Contas

/57