

TC/010403/2021

Objeto: Auditoria Extraplano em que foi realizado Acompanhamento da Execução do Edital de Credenciamento SME/COSERV/DIAL–NUMEL nº 001/2020, que dispõe sobre o credenciamento de pessoas jurídicas para fornecimento de uniforme escolar aos estudantes matriculados na Rede Municipal de Ensino.

Interessados: Secretaria Municipal de Educação – SME
Controladoria Geral do Município – CGM
Fernando Padula Novaes (Responsável – Secretário de SME, à época)

Relator: Conselheiro Ricardo Torres

Competência: Pleno

SENHORA SECRETÁRIA-GERAL

Trata-se de Auditoria Extraplano em que foi realizado Acompanhamento da Execução do Edital de Credenciamento SME/COSERV/DIAL–NUMEL nº 001/2020, que dispõe sobre o credenciamento de pessoas jurídicas para fornecimento de uniforme escolar aos estudantes matriculados na Rede Municipal de Ensino. O processo de controle externo foi instaurado por determinação do Conselheiro Relator da unidade jurisdicionada, e, tendo em vista o ineditismo da metodologia adequada, foi demandado que a fiscalização obtivesse dados acerca do número de credenciados, das transações comerciais efetivadas e verificada a vantajosidade da nova política pública adotada, em termos de custo-benefício.

Os autos foram, então, submetidos à análise da Coordenadoria II, que apresentou Relatório (peça 32) com as seguintes constatações:

4.1. *A homologação de peças de vestuário ocorrida em 13.05.2020, não se encontra suportada por evidências que demonstrem a necessidade de descaracterização dos itens do uniforme, com redução das exigências em relação às especificações do Termo de Referência do Edital de Credenciamento. (Item 3.4)*

4.2. *A redução das exigências em relação às especificações do Termo de Referência do Edital de Credenciamento, sem a correspondente adequação do valor do kit, contraria o §1º do art.18 da Lei Municipal nº 17.437/2020, além de não observar o princípio da economicidade. (Item 3.4)*

4.3. Não há evidências de que a qualidade dos uniformes esteja sendo acompanhada de forma eficaz pela SME, pois:

4.3.1. A SME não estabeleceu procedimentos para acompanhar concomitantemente a qualidade dos uniformes comercializados de forma regular, que permita garantir a qualidade dos uniformes comercializados pelos credenciados.

4.3.2. Os laudos do Senai juntados aos autos não trazem informações se as especificações técnicas dos uniformes são atendidas; e o parecer a Abit que aprova ou reprova as peças carece de pontos técnicos, vez que trata apenas de uma opinião e não tem referência sobre a qual especificação técnica se baseou.

4.3.3. A SME não demonstrou ter adotado providências efetivas sobre as empresas que tiveram amostras reprovadas, e que continuam comercializando os uniformes. (Item 3.5)

4.4. Não foram apresentados procedimentos para fiscalização dos Termos de Adesão, e a atribuição da fiscalização dos Termos de Adesão aos integrantes do Núcleo de Uniforme, Material e Logística – (Numel), sem a indicação formal do(s) fiscal(is), não atende os termos o art. 6º do Decreto Municipal nº 54.873/2014. (Item 3.7)

4.5. Os pareceres da Comissão Especial de Avaliação e Credenciamento de 15.07.2020, 10.11.2020 e 12.02.2021 foram assinados por número pares de integrantes (4, 6, 2 e 4 integrantes, respectivamente), sendo que no parecer do dia 12.02.2021 não se encontrada demonstrada a atuação de dois servidores efetivos, em desacordo com o que prevê o item 4.1 do edital. (Item 3.2)

4.6. No novo modelo de fornecimento de uniformes, a variação de preço representando o aumento de custo é expressamente significativa, quer seja pela atualização do preço do kit fornecido em 2019 ou, ainda, em relação aos preços por item de vestuário ofertados pelos credenciados no novo modelo. Assim, sob o aspecto financeiro de fornecimento de kits de uniforme, não se observa vantajosidade no novo modelo de fornecimento de uniformes aos estudantes. (Item 3.8)

4.7. A constatação do item 4.6. não significa que o novo modelo de fornecimento não possa ser adotado, mas sim que o preço do kit de uniforme pode ser revisto, aperfeiçoando-se a pesquisa de preços por item que compõe o kit, tendo em vista que estamos falando da venda de 660 mil kits/ano. (Item 3.8)

4.8. *Foram credenciadas 47 empresas, que contemplam 203 postos de venda. Há certa capilaridade na distribuição dos pontos de venda em relação aos itens de vestuário, na região norte mais que na região sul. Com relação ao calçado, a distribuição de postos de venda é menor. (Item 3.6)*

Além da análise, o Relatório da Auditoria trouxe duas recomendações, no sentido de que a Origem fosse instada a: **5.1.** *reavaliar o novo modelo de fornecimento de kits de uniforme de forma a demonstrar a sua vantajosidade (item 3.8);* **5.2.** *elaborar pesquisa de preços por item que compõe o kit, de forma a estabelecer teto de preço por item de produto do kit, evitando a variação de preço significativa entre o menor e o maior preço ofertados pelos credenciados, e, ainda, adequar a pesquisa de preço às especificações homologadas em maio de 2021, se mantidas (itens 3.4 e 3.8).*

Em complementação ao relatório apresentado, o Conselheiro Relator demandou que fossem indicados os valores efetivamente gastos (liquidados e pagos) com a aquisição de uniforme escolar nos últimos 4 (quatro) anos (peça 34). Em atendimento, a Auditoria apresentou as seguintes informações (peça 37):

3.1. *No exercício de 2018 foi liquidado e pago o montante de R\$ 108.266.984,91, referentes a 688.625 kits de uniforme fornecidos no ano letivo de 2018.*

3.2. *No exercício de 2019 foi liquidado e pago o montante de R\$ 102.651.360,31, referentes a 652.435 kits de uniforme fornecidos no ano letivo de 2019.*

3.3. *No exercício de 2020, a SME implantou mudança no modelo de aquisição de uniforme, que passaria a ser realizada pelos responsáveis dos alunos, diretamente na rede de estabelecimentos comerciais credenciados. Porém, em virtude da suspensão das aulas presenciais devido à Pandemia de COVID-19, não houve a aquisição de kits de uniforme escolar, e consequentemente não houve liquidação e pagamento de valores.*

3.4. *Por fim, no exercício de 2021 foi mantido o modelo de 2020, com a aquisição de uniforme pelos responsáveis dos alunos diretamente na rede de estabelecimentos comerciais credenciados. Em 2021, apesar da previsão de gasto no valor de R\$ 251.615.000,00 para um universo de 650.000 beneficiários, apenas foi liquidado e pago o montante de R\$ 112.767.458,22 (o equivalente a 44,8% do empenhado). Ressaltamos que mesmo que tivessem disponível o crédito em seu nome, os beneficiários poderiam escolher o momento, a quantidade e o tipo de peças a comprar, não havendo obrigatoriedade de uso total do benefício.*

O Conselheiro Relator determinou, então, que fosse intimada a Secretaria Municipal de Educação – SME, para oferecimento de informações e esclarecimentos cabíveis em relação às conclusões apresentadas no Relatório de Auditoria Extraplano.

A Origem, então, trouxe, em síntese as seguintes explicações (peça 55): **item 4.1** – a homologação dos itens de vestuário seguiu o preconizado pelo art. 3.º da Instrução Normativa 49/2020, não sendo exigido o friso azul nas laterais das peças, tanto para os itens de tronco (camiseta, blusão e jaqueta), como para os itens bermuda e calça; **item 4.2** – a Origem contratou a FIPE (processo SEI 6016.2022/0004400-4) e já está sendo realizada pesquisa para verificar o valor de cada uma das peças que compõem o kit e embasar a decisão do valor do auxílio que será disponibilizado aos estudantes, o que, no entanto, não resultaria na fixação de preço para cada uma das peças do uniforme; não obstante, afirma a SME que acolhe a recomendação da Auditoria e irá realizar pesquisa de mercado para as peças sugeridas e homologada; **item 4.3 e subitens** – a lógica do credenciamento é diversa da aquisição direta anteriormente realizada, de modo que a fiscalização, atualmente, então, contará com o auxílio das famílias dos estudantes, que será um importante agente fiscalizador e poderá realizar denúncias, para as quais SME averiguará as possíveis irregularidades; paralelamente, informa que realizará a verificação de amostras aleatórias, nos termos do edital de credenciamento; **item 4.4** – a fiscalização é exercida pela Comissão Especial de Avaliação e Credenciamento, prevista no edital e constituída por portaria conforme constante de publicação no DOC de 10/05/2022 e do processo SEI 6016.2022/0021005-2; **item 4.5** – nos pareceres emitidos em julho e novembro de 2020, 4 servidoras estavam em férias, o que impediu que houvesse as assinaturas de pelo menos 2 servidores efetivos; no parecer de fevereiro de 2021 houve um lapso, ao constarem apenas 2 assinaturas, o que será objeto de orientação; **itens 4.6 e 4.7** – a pesquisa que está sendo realizada pela FIPE leva em consideração que a compra agora é feita em situação de varejo, mas que além da vantajosidade econômica, há outros aspectos suportados pela nova política de aquisições, como a liberdade e autonomia de escolha para a família e os estudantes, o que também evita desperdícios, e o fomento das atividades econômicas e comerciais, com a participação de diversos fornecedores, não obstante, a Origem admite haver aperfeiçoamentos a serem efetivados, conforme apontado pelo Relatório de Auditoria; **item 4.8** – a SME afirma que seu objetivo é ampliar o universo de fornecedores credenciados e informa que os dados obtidos pela Auditoria, de 47 empresas credenciadas e 203 pontos de venda, em maio de 2022, já haviam sido ampliados para 74 empresas e 244 pontos físicos e venda. Em anexo às informações prestadas, a Secretaria encaminhou o resultado já existente dos trabalhos da FIPE e o Plano de Ação e Fiscalização por Amostragem do Programa Uniforme Escolar.

Tornados os autos à Secretaria de Controle Externo, a Área Auditora analisou a defesa e apresentou manifestação (peça 59), na qual constata a melhoria no aumento números de pontos de vendas das peças de uniforme, mas, quanto

aos demais apontamentos, entende não haver novos elementos que possam alterar as conclusões alcançadas no relatório inicialmente apresentado.

A Procuradoria da Fazenda destacou os pontos trazidos pela defesa da Origem, que está ciente dos problemas existentes e enviando providências para melhoria da ação administrativa, nos termos propostos pela Especializada desta Corte. Concluiu que a auditoria alcançou seus objetivos, e que, por se tratar de fiscalização adjetiva e instrumental, que prescinde de análise axiológica de mérito, pugnou que a Auditoria Extraplano seja conhecida e registrada.

É o relatório.

Primeiramente, verifica-se que, no caso em tela, a análise efetivada deu-se por meio de uma Auditoria Extraplano, que, nos termos da Resolução TCM 006/2020, constitui procedimento de fiscalização que possui duas finalidades precípua: (i) levantar dados e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, para subsidiar o julgamento de contas anuais ou atos de gestão; (ii) avaliar, do ponto de vista operacional, as atividades e sistemas dos órgãos e entidades da Municipalidade, bem como aferir os resultados alcançados pelos projetos ou programas governamentais.

Na hipótese dos autos, a Auditoria realizada teve por objeto o exame de alguns aspectos do Programa de Uniforme Escolar da Secretaria Municipal de Educação, de modo que foram confrontadas as atividades realizadas pela Administração com parâmetros de critérios previamente estabelecidos, o que é típico da auditoria de conformidade e se coaduna com a primeira finalidade enunciada pela norma, descrita no parágrafo anterior.

Todavia, a fiscalização também possuiu um nítido caráter operacional, visto que as ações foram analisadas sob uma perspectiva de aplicação dos princípios da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade, apontando-se pontos passíveis de aperfeiçoamento, a partir da determinação do Conselheiro Relator de que fosse efetivada uma análise de custo-benefício do novo modelo de aquisição dos uniformes escolares. Por essa razão, além da aplicação da citada Resolução TCM 006/2020, incide também neste exame o regramento contido na Resolução TCM 014/2019.

A partir dessa perspectiva de duplo objetivo, é possível analisar os apontamentos de 4.1 a 4.8, trazidos pela Auditoria no Relatório constante da peça 32.

As conclusões constantes dos itens 4.1 a 4.5 são derivadas de um exame de conformidade, a partir dos fatos constatados em contraste com os parâmetros normativos, derivados da Lei Municipal n.º 17.437/2020, da Instrução Normativa SME n.º 22/2021 e do próprio edital de credenciamento, de modo que

acompanho o entendimento da Especializada pela manutenção dos apontamentos, mesmo após os esclarecimentos prestados, com os acréscimos que exponho a seguir.

Em relação ao item 4.1, a realização da homologação de peças de vestuário que discrepam dos parâmetros previstos para os itens do uniforme deveria ser fundada, nos termos da Lei Municipal n.º 17.555/2021, em dificuldades de produção ocasionadas pela pandemia de COVID-19, que ainda ocorria naquele momento. Neste caso, não consta que tenham sido apresentadas e analisadas, por parte da Origem, justificativas a respeito de tal motivação.

Da mesma forma, a previsão constante da Instrução Normativa SME n.º 22/2021, de que as empresas com *expertise* em um material diverso do padrão fixado para o uniforme poderiam ser credenciadas, mediante a apresentação de modelos que seriam objeto de homologação da Secretaria, não exclui a necessidade de motivação desse ato administrativo. Isso porque as empresas credenciadas merecem um tratamento isonômico. Da mesma forma, os alunos da Rede Pública Municipal fazem jus a receber os itens de vestuário equivalentes em qualidade e durabilidade, independentemente do fornecedor que escolherem, devendo a Administração zelar para que a oferta não gere distinções entre os beneficiários da política pública.

Nesse sentido, a conclusão do item 4.1 comunica-se com o apontamento do item 4.3, de que a qualidade dos uniformes não estava sendo acompanhada de forma eficaz pela Origem. Neste ponto, a defesa apresentada pela Secretaria Municipal de Educação deve ser levada em conta, no que tange à possibilidade de o controle de qualidade ser realizado pelos alunos da rede e/ou suas famílias.

Não obstante, isso não exime a Origem da responsabilidade de zelar pela qualidade dos uniformes fornecidos. Nesse sentido, é relevante que a Pasta tenha apresentado um plano de ação que contempla uma fiscalização amostral dos itens do uniforme (peça 55). Como a fiscalização ainda seria realizada pela Administração, e o caso em tela permite a aplicação Resolução TCM 014/2019, o plano de ação apresentado pode, a critério do nobre Conselheiro Relator, ser objeto de até três monitoramentos, nos termos dos arts. 16 a 19 do referido normativo, o que permitirá avaliar se as medidas encetadas foram suficientes para superar as infringências notadas no item 4.3 do Relatório de Auditoria.

Quanto ao item 4.4, há dois pontos a serem analisados. O primeiro, em relação aos procedimentos de fiscalização dos termos de adesão firmados pelos fornecedores, não consta da instrução dos autos que tais procedimentos tenham sido normatizados e aplicados pela Origem, razão pela qual, neste ponto, a constatação da Auditoria se mantém inalteradas. Em relação a indicação formal dos fiscais, a defesa apresentada pela Pasta faz menção à Portaria SME 2.827, de 09 de maio de 2022, publicada no dia seguinte no Diário Oficial, constante do SEI 6016.2022/0021005-2. No entanto, ao se examinar o texto da portaria, verifica-se que esta atribui aos membros da Comissão a

função de avaliar os documentos entregues e decidir pelo credenciamento ou não do fornecedor, sem qualquer menção a atividades de fiscalização. Por tal razão, este ponto do item 4.4 também deve ser mantido.

Sobre o item 4.5, a falha referente à assinatura nos pareceres da Comissão Especial de Avaliação e Credenciamento por números pares de integrantes é eminentemente formal e pode ser objeto de convalidação sem prejuízo ao interesse público, se assim entenderem os Ínclitos Julgadores. Quanto à assinatura por servidores efetivos no parecer de fevereiro de 2021, embora se trate de exigência de caráter mais relevante, relacionada à garantia de um juízo isento e de segurança jurídica aos fornecedores, trata-se de fato isolado que não traz consigo indícios de grave irregularidade, como o credenciamento de fornecedores inaptos ou não credenciamento de fornecedores aptos, de modo que também caberá um juízo do E. Pleno desta Corte sobre a possibilidade de superação deste item.

Passa-se, então, à análise dos itens 4.6, 4.7 e 4.8, de auditoria de caráter operacional. A própria Auditoria, em sua manifestação da peça 59, conclui, a partir dos esclarecimentos prestados, que a Origem conseguiu ampliar a capilaridade dos pontos de venda do uniforme, de modo que nada há acrescentar neste ponto.

Os itens 4.6 e 4.7 são o cerne da análise de custo-benefício do Programa de Uniforme Escolar, com um exame do modelo de fornecimento. Nesse sentido, a Auditoria aponta que houve aumento de custo dos itens de vestuário que compõem o uniforme e que sob o aspecto estritamente financeiro, não se observa vantajosidade do novo modelo. Não obstante, a Especializada aponta que tal conclusão não inviabiliza o uso do modelo, desde que haja aperfeiçoamento da pesquisa de preços realizadas.

Acompanho o entendimento da Equipe Técnica quanto a estes pontos, tendo em vista que ações, programas e políticas públicas, em uma avaliação operacional, devem ser examinadas sob critérios de economicidade, eficiência, eficácia e a efetividade, concomitantemente e não de forma isolada, até por aplicação dos princípios que regem o controle externo, contidos no art. 70 da Constituição Federal.

Nesse sentido, a análise deve verificar se os custos do programa estão compatíveis com os benefícios gerados, mas isso deve ser ponderado junto com outros aspectos, como a qualidade dos uniformes, o impacto social do programa, a adequação às necessidades dos alunos e das escolas, a sustentabilidade do programa, tanto em recursos quanto em relação aos materiais produzidos, entre outros aspectos. Cabe registrar, por derradeiro, que em auditorias anteriores da Função Educação, foi constatado que a adesão ao uso do uniforme escolar era baixa, sobretudo entre alunos adolescentes, de modo que a liberdade de escolha de itens pela família e alunos das peças que lhes são úteis, é um fator a ser levado em consideração, por poder contribuir para uma maior efetividade do programa em questão.

Diante do exposto, acompanhando as manifestações da Auditoria, **OPINO** pelo **CONHECIMENTO** e **REGISTRO** da Auditoria Extraplano realizada nestes autos, sem prejuízo das determinações e/ou recomendações que possam ser expedidas pelo ilustre Relator.

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa
Senhoria.

São Paulo, 6 de maio de 2024.

Cintia Regina Béo
Assessor de Gabinete I
OAB/SP nº 166.131