TC 1.435/2011

2º Julgado – 3.109ª Sessão Ordinária
RECURSOS. EX OFFICIO. PFM. Decisão que julgou irregular a execução do convênio por preenchimento incorreto da folha de frequência e não observação do número correto de crianças com direito ao valor "per capita". Atendimento de crianças. SME. CONHECIDOS. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

1º Julgado - 310ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara
ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. TERMO ADITIVO. SME. Atendimento de crianças. Preenchimento incorreto da folha de frequência. Não observação do número correto de crianças com direito ao valor "per capita". CEI. CRECHE. IRREGULARES. MULTA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

2º Julgado

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

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 dos recursos "ex officio", por regimental, e ordinário, interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, por tempestividade.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao mérito, com base nas manifestações da Auditoria, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria-Geral, em negar-lhes provimento, para manter a R. Decisão da Primeira Câmara recorrida, por seus próprios e jurídicos fundamentos, registrando que a multa foi recolhida pelo Sr. Wanderley Fernandes Peixe e que a restituição do valor foi feita, com correção monetária e juros, pela Cruzada Pró-Infância.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e MAURÍCIO FARIA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda GUILHERME

BUENO DE CAMARGO.

São Paulo, 23 de setembro de 2020.

JOÃO ANTONIO
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

Em julgamento os recursos *ex officio* e Ordinário, este interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, em face da Decisão da Primeira Câmara, tomada na 310ª Sessão Ordinária, referente ao Acompanhamento de Execução do Convênio nº 030/SME/2010-RI e do seu Termo Aditivo nº 709/2010-RI, no período de 1º a 31 de março de 2011, com despesa correspondente a R$ 34.671,00.

A Primeira Câmara julgou, à unanimidade, irregulares a execução dos termos acima mencionados, em razão das seguintes falhas: (a) preenchimento incorreto da Folha de Frequência e (b) falha da Supervisão do Setor responsável pela Prestação de Contas, que não observou o número correto de crianças com direito ao valor "per capita".

Decidiu, ainda, à unanimidade, aplicar ao responsável a pena de multa no valor de R$ 719,00 e determinar que a Secretaria Municipal de Educação providenciasse, no prazo de 90 (noventa) dias, a devolução, pela Cruzada Pró-Infância, ao erário municipal, do montante de R$ 971,00, devidamente corrigido.

Em sua peça recursal, a Procuradoria da Fazenda requereu o conhecimento e provimento dos apelos, para que a Decisão fosse reformada, considerando-se, ao final, regular a execução do Convênio nº 030/SEME/2010 e seu Termo Aditivo, tornando-se insubsistentes as multas aplicadas aos agentes públicos responsáveis, ou, alternativamente, para que fossem aceitos os efeitos financeiros já projetados.

No curso da instrução recursal, a Pasta encaminhou documentação comprobatória do recolhimento da multa e a restituição de valores pela entidade Cruzada Pró-Infância.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle apontou como responsável pelas irregularidades a Sra. Sueli Chaves Eguchi e observou que

a multa no valor de R$ 719,00 havia sido recolhida pelo Sr. Wanderley Fernandes Peixe, e concluiu que não houve qualquer fato novo capaz de alterar os termos da decisão proferida.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pelo conhecimento e não provimento dos recursos, na medida em que os documentos comprobatórios do pagamento da multa e ressarcimento de valores geraram a preclusão lógica sobre esses itens. Ademais, no mérito, não vislumbrou qualquer fato novo capaz de alterar os termos da Decisão.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, ao seu turno, ratificou sua promoção.

A Secretaria Geral opinou pelo conhecimento dos recursos ex officio e Ordinário.

No mérito, entendeu que os recursos não devem ser providos, posto que a Origem deixou de esclarecer sobre o preenchimento incorreto da Folha de Frequência, cabendo o registro que (i) a multa imposta pela irregularidade apontada foi recolhida pelo Sr. Wanderley Fernandes Peixe, e (ii) a restituição do valor indevido – decorrente do montante relativo a 3 (três) alunos que não frequentaram o CEI durante o mês de análise – foi feita com correção monetária e juros pela Cruzada Pró-Infância.

É o relatório.

VOTO

1 – Conheço dos recursos ex officio, por regimental, e do ordinário interposto pela PFM, por tempestividade.

2 – No mérito, com base nas manifestações da Equipe de Auditoria, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, que passam a integrar o presente voto, nego-lhes provimento, para manter a Decisão recorrida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

3 – Registre-se que (i) a multa imposta pela irregularidade apontada foi recolhida pelo Sr. Wanderley Fernandes Peixe, e (ii) a restituição do valor indevido – decorrente do montante relativo a 3 (três) alunos que não frequentaram o CEI durante o mês de análise – foi feita com correção monetária e juros pela Cruzada Pró-Infância.

É como voto.

1º Julgado

D E C I S Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro EDSON SIMÕES, após vista que lhe fora concedida na 305ª S.O. da Primeira Câmara, ocasião em que votou o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator.

DECIDEM os Conselheiros da Colenda Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar irregulares a execução do Convênio 030/SME/2010-RI e do Temo Aditivo 709/2010-RI, no período de 1º a 31 de março de 2011, com despesa correspondente a R$ 34.671,80 (trinta e quatro mil, seiscentos e setenta e um reais e oitenta centavos), tendo em vista as seguintes falhas nos controles realizados: a) preenchimento incorreto da Folha de Frequência e b) falha da Supervisão do Setor responsável pela Prestação de Contas, que não observou o número correto de crianças com direito ao valor "per capita".

DECIDEM, ainda, à unanimidade, aplicar ao responsável a multa no valor de R$ 719,00 (setecentos e dezenove reais), com fundamento no artigo 52, inciso II, da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 87 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

DECIDEM, ademais, à unanimidade, determinar que a Secretaria Municipal de Educação providencie, no prazo de 90 (noventa) dias, a devolução, pela Cruzada Pró-Infância ao erário municipal, do montante de R$ 971,00 (novecentos e setenta e um reais), devidamente corrigido.

Recorrem "ex officio", nos termos do artigo 136, inciso V, combinado com o artigo 137, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte.

Participou do julgamento o Conselheiro EDSON SIMÕES.

Presentes o Procurador Chefe da Fazenda Substituto JOEL TESSITORE e o Procurador FERNANDO HENRIQUE MINCHILLO CONDE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 26 de julho de 2017.

MAURÍCIO FARIA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Cuida-se do Acompanhamento da Execução do Convênio 030/SME/2010-RI, firmado entre a Secretaria Municipal de Educação – SME e a Cruzada Pró-Infância, para atendimento às crianças por meio de Centro de Educação Infantil/Creche Maria de Lourdes Ferrarini, abrangendo o período de 1º a 31 de março de 2011, com despesa correspondente a R$ 34.671,80 (trinta e quatro mil, seiscentos e setenta e um reais e oitenta centavos). Examina-se também o Acompanhamento do Termo Aditivo 709/2010-RI lavrado para alteração de faixa etária e ampliação da capacidade de atendimento a partir de 1º de fevereiro de 2011.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle considerou irregular a Execução do Convênio pelos seguintes motivos:

1) não apresentação pela CEI do Auto de Licença de Funcionamento (Alvará de Funcionamento) e do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, e pelo fato da DRE[1] não ter dado prosseguimento ao processo de concessão de Autorização de Funcionamento, desatendendo aos artigos 6º[2] e 7º[3] da Deliberação do Conselho Municipal de Educação – CME 04/09;

2) o CEI possuir auxiliar de enfermagem, sem apresentar um enfermeiro supervisor, infringindo o subitem 3.3.1[4] do Anexo I da Portaria 3.969/09;

3) inexistência de Plano de Capacitação Continuada dos funcionários, como determina o inciso XIV[5] do artigo 7º da Deliberação CME 04/09;

4) a infraestrutura física básica do imóvel apresenta divergências em relação ao disposto na Deliberação CME 04/09 e no Anexo VIII da Portaria 3.969/09 nos seguintes aspectos:

(a) inexistência de fraldário e lactário;

(b) falta de rede de proteção nas janelas do piso inferior;

(c) falta de pátio interno ou galpão coberto;

---

[1] DRE - Diretoria Regional de Ensino

[2] Art. 6º Entende-se por autorização de funcionamento o ato pelo qual o órgão competente permite o funcionamento da unidade educacional de educação infantil. Parágrafo único - Compete à Secretaria Municipal de Educação decidir sobre os pedidos de autorização de funcionamento referidos neste artigo.

[3] Art. 7º Os pedidos de autorização de funcionamento serão encaminhados ao órgão competente, pelo menos 120 dias antes do prazo previsto para início das atividades, devendo conter: (...)

[4] 3.3.1 - O CEI/Creche que dispuser de auxiliar de enfermagem em seu quadro de pessoal, deverá ter o serviço desse profissional sob a orientação de um enfermeiro supervisor, nos termos da Lei Federal 7.498, de 25 de junho de 1986, e do Decreto Federal 94.406, de 08 de junho de 1987.

[5] XIV - plano de capacitação permanente dos recursos humanos;

(d) banheiros inadequados para as crianças, não havendo separação de uso masculino e feminino e, também, divisória ou cabine entre os vasos;

(e) falta de proteção no acesso ao CEI e no acesso à escada interna;

5) a DRE-Butantã não emitiu Termo de Entrega dos bens permanentes inicialmente cedidos para operação do CEI, contrariando a Cláusula 4.1 do Termo de Convênio;

6) as metas apresentadas no Plano de Trabalho são genéricas e não houve apresentação do Plano de Aplicação de Recursos Financeiros no Aditamento, com o valor atualizado da contrapartida da Entidade, estando em desacordo com o estabelecido na Portaria 3.969/09;

7) o Projeto Pedagógico não está em conformidade com o estabelecido na Portaria 3.969/09, pois apresenta deficiências que prejudicam a verificação do cumprimento dos objetivos do Convênio;

8) na Prestação de Contas, constatou-se:

(a) divergências entre os totais de presenças e ausências das crianças anotadas na listagem do processo de pagamento e as anotações do Diário de Classe, sendo constatado 03 (três) alunos que deveriam ter seus respectivos "per capita" descontados no mês de março, cabendo glosa no valor total de R$ 971,00 (novecentos e setenta e um reais);

b) no documento "Controle Mensal de Frequência" consta somente o total de ausências e presenças, não permitindo verificar as faltas consecutivas, o número de alunos com mais de 15 (quinze) faltas injustificadas e a avaliação se o CEI está respeitando os prazos estipulados para cancelamento da matrícula do aluno faltante sem justificativa;

c) a "contrapartida", declarada pela conveniada no Plano de Aplicações Financeiras apresentado inicialmente no Plano de Trabalho, não ocorreu desde janeiro de 2011.

Oficiadas, a Secretaria Municipal de Educação e a Diretora Regional de Educação do Butantã, manifestaram-se, alinhando, em resumo, que:

a) a legislação em vigor dispensa a apresentação "in casu" do Auto de Licença de Funcionamento por se tratar de prédio pertencente à Municipalidade e o CEI Maria de Lourdes Ferrarini teve seu funcionamento autorizado pela Portaria 21 da DRE-BT, publicada no DOC de 15.02.2012, sendo

certo que foi apresentado o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros na concessão da autorização;

b) já foi solicitada à Entidade a apresentação de um enfermeiro supervisor e a sua não indicação não impede o prosseguimento do Convênio; a Pasta está analisando a possibilidade de contratação de enfermeiros supervisores para atuarem nas unidades de Educação Infantil da Rede Direta e conveniada; o CEI desenvolve de forma permanente seus profissionais com o acompanhamento da Supervisão Escolar e por meio de cursos que são ministrados;

c) no tocante às instalações físicas, o próprio é municipal e, segundo o Setor de Prédios e Equipamentos, tem recebido as manutenções preventivas e adaptações para melhor atendimento;

d) o setor competente da DRE-BT adotou todas as medidas para regularização dos equipamentos permanentes adquiridos por meio do Convênio;

e) quanto ao Plano de Trabalho ponderaram que não há como mensurar as metas uma vez que foram elaboradas visando ao desenvolvimento educacional da criança, tratando-se de uma construção social; a Auditoria não teria como afirmar que as metas e objetivos são genéricos, já que estes são formulados dentro de um contexto pedagógico, o qual exige formação específica para avaliação; a planilha de aplicação financeira referente ao período correspondente ao Termo de Aditamento consta do processo de pagamento de 2011, tendo em vista o início do atendimento das crianças em fevereiro/11;

f) no Projeto Pedagógico de 2012 os objetivos para cada faixa etária são descritos de forma clara e mensurável e são adotados critérios claros devidamente registrados, que permitem observar o desenvolvimento da criança;

g) nas Prestações de Contas não há obrigatoriedade de se apresentar o Diário de Classe para conferência das presenças e ausências das crianças; a contagem física comparada com o Diário de Classe ocorre mensalmente nas visitas realizadas pela Supervisão Escolar, que são registradas no Relatório de Visita Mensal, integrante do Processo de Pagamento; a contrapartida financeira prevista no Plano de Aplicação de Recursos Financeiros da Entidade é uma estimativa e pode não ocorrer e nem sempre são mensuráveis financeiramente;

Intimada a Instituição em sede de saneamento, ela apresentou argumentos similares ao já relatados, podendo-se acrescentar os seguintes pontos:

- foi dada entrada no pedido de Autorização de Funcionamento em 07/10/2010 e o seu deferimento é da competência da Prefeitura;

- a Portaria vigente não prevê o cargo de Enfermeiro Supervisor; o Projeto Pedagógico segue as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil;

- não é permitido à Entidade encaminhar cópia de Diário de Classe na Prestação de Contas mensais, sendo esses fiscalizados pela Supervisão Escolar;

- a contrapartida é vista como expertise por parte da entidade e, conforme Planilha de Prestação de Contas de 05/2011, a verba recebida foi de R$ 34.174,00 (trinta e quatro mil, cento e setenta e quatro reais) e o desembolsado pela Entidade totalizou R$ 40.747,19 (quarenta mil, setecentos e quarenta e sete reais e dezenove centavos), demonstrando assim a contrapartida, inclusive, maior do que o previsto em Planilha.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle não se convencendo dos argumentos desenvolvidos pelas defesas, manteve seu posicionamento por mais de uma vez, com exceção do apontamento relativo aos Bens Permanentes, considerado atendido, em face das providências adotadas.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo destacou que a presente Execução tratava de análise meramente técnica e, por isso, acompanhou "in totum" a Subsecretaria de Fiscalização e Controle pelo seu não acolhimento.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, em suas intervenções, endossou a defesa da SME enfatizando que as falhas apontadas não inquinaram de vício a Execução do Convênio e que milita em favor dos Agentes Públicos a presunção de boa-fé e, no exercício da capacidade postulatória, requereu o acolhimento da Execução ou, sucessivamente, o dos efeitos financeiros.

A Secretaria Geral, por seu turno, opinou no mesmo sentido da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e da Assessoria Jurídica de Controle Externo pela irregularidade da Execução do Convênio.

É o relatório.

VOTO

Inicialmente destaco que o Convênio em foco foi analisado no TC 72-001.623.11-26 e acolhido, à unanimidade, pelo Pleno desta Casa.

No que tange ao Acompanhamento da Execução tratada no presente, diversas foram as irregularidades apontadas pela SFC. Dentre elas, considero superadas aquelas assim entendidas ao longo do TC de análise do

Convênio, quanto ao Auto de Licença de Funcionamento, pelos mesmos fundamentos então explicitados, e à falta do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiro, dada por sanada naqueles autos pela própria Auditoria.

A par disso, embora a SFC tenha concluído que a não comprovação da disponibilização de recursos pela Entidade referentes a "Outras Receitas", constante da Planilha de Aplicação de Recursos Financeiros, tenha implicado "não aporte de contrapartida", entendo equivocado esse entendimento uma vez que tal montante, ainda que constante da mencionada Planilha, não está incluído no valor do Convênio. Além disso, inexiste no bojo do Termo de Convênio Cláusula estabelecendo contrapartida, em sintonia com a legislação da SME pertinente à matéria e as novas orientações da Lei Federal 13.019/14, que não impõe a sua obrigatoriedade.

No mais, considero aceitáveis as explicações trazidas pela Diretoria Regional de Educação, da Pasta e Entidade Conveniada, com exceção, entretanto, daquela verificada na Prestação de Contas do mês março de 2011 que, no meu entender, macula a Execução do Ajuste de forma irreparável.

Do que se extrai da leitura dos autos o valor mensal de repasse está atrelado ao número de crianças matriculadas no período e o recebimento do valor "per capita" está diretamente relacionado com a presença dos alunos. Nesse sentido, constatou a Auditoria divergência entre os totais de presenças e ausências anotadas no "Controle Mensal de Frequência" e os registros do Diário de Classe e, sendo assim, deveria haver desconto do valor relativo a 3 (três) alunos que não frequentaram o CEI durante o mês de análise, cujo montante perfez R$ 971,00 (novecentos e setenta e um reais), sendo certo que as referidas matrículas foram posteriormente canceladas.

Com efeito, não obstante as oportunidades que foram conferidas à Pasta para prestação de esclarecimentos acerca da ocorrência, nada foi declarado, havendo constatação pela SFC do repasse do montante mensal integral de R$ 34.174,00 (trinta e quatro mil, cento e setenta e quatro reais), sem os descontos necessários, persistindo assim a irregularidade.

Houve, portanto, falhas nos controles realizados sendo eles de dois tipos: a) preenchimento incorreto da Folha de Frequência e b) falha da Supervisão do Setor responsável pela Prestação de Contas, que não observou o número correto de crianças com direito ao valor do "per capita".

Tal impropriedade mostra-se grave, visto que houve incorreção na prestação de contas no aspecto mais relevante do objeto do Convênio, que envolve dispêndio de recursos da Municipalidade na importante tarefa de oferecer creche às crianças.

Assim sendo, e na esteira das conclusões técnicas aportadas aos autos, julgo irregular a Execução do Convênio 030/SME/10-RI, e do

TA 709/10 – RI – no período de 1º a 31 de março de 2011, com despesa correspondente a R$ 34.671,80 (trinta e quatro mil, seiscentos e setenta e um reais e oitenta centavos), aplicando ao responsável multa no valor de R$ 719,00 (setecentos e dezenove reais), com fundamento no artigo 52, inciso II, da Lei 9.167/80 combinado com o artigo 87 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Determino, ainda, que a SME providencie, no prazo de 90 (noventa) dias, a devolução, pela Cruzada Pró-Infância ao Erário Municipal, do montante de R$ 971,00 (novecentos e setenta e um reais), devidamente corrigido.

É como voto. (307ª S.O. da Primeira Câmara)