TC 2.487/2011

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SME. Atendimento às crianças por meio de Centro de Educação Infantil/Creche. Escopo do convênio adimplido. REGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação por maioria.

3.050ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro JOÃO ANTONIO – Revisor, após vista que lhe fora concedida na 2.870ª S.O., ocasião em que votou o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, consoante declaração de voto apresentada, e EDSON SIMÕES, votando o Conselheiro MAURÍCIO FARIA, no exercício da Presidência, para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em julgar regular a Execução do Convênio 075/SME/2011.

Vencidos os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, com relatório e voto, e DOMINGOS DISSEI, que julgaram irregular a execução do convênio.

ACORDAM, ademais, por maioria, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, EDSON SIMÕES e DOMINGOS DISSEI, em aceitar os efeitos financeiros produzidos.

Vencido o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator, que aplicou multa ao responsável, exarou determinação à Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte para que efetue novo procedimento nos moldes do presente e à Secretaria Municipal de Educação que atue com mais rigor no acompanhamento da execução dos convênios.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, EDSON SIMÕES e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Substituto JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 24 de julho de 2019.

MAURÍCIO FARIA
Conselheiro no exercício da Presidência, com voto

JOÃO ANTONIO
Conselheiro Revisor prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do artigo 136 do Regimento Interno desta Corte

RELATÓRIO

Cuida-se do Acompanhamento da Execução do Convênio 075/SME/2011-RI, firmado entre a Secretaria Municipal de Educação – SME e o Instituto Beneficente Pérsio Guimarães Azevedo, para atendimento às crianças por meio de Centro de Educação Infantil/Creche, abrangendo o período de 1º de junho a 18 de outubro de 2011, no valor estimado de R$716.612,55 (setecentos e dezesseis mil, seiscentos e doze reais e cinquenta e cinco centavos).

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

O CEI estava em funcionamento apesar de inexistir autorização para tal, diante da não apresentação de documentos relacionados na Deliberação do Conselho Municipal de Educação (CME) 04/09 que, por conter rol mais completo de documentos do que a Portaria 3.477/11, deveria sobre esta prevalecer;

Não atendimento às crianças conforme o proposto no Plano de Trabalho e no Projeto Pedagógico, em afronta ao inciso I da Cláusula 4.2 do Termo de Convênio;

Não emissão pela DRE de Campo Limpo do Termo de Entrega de bens permanentes inicialmente cedidos pela Prefeitura para a operação do CEI;

Refeições servidas em número superior à efetiva frequência dos alunos, tal como exige o inciso X do item 4.2 da Cláusula Quarta do Convênio;

Ausência de Plano de Capacitação Continuada dos funcionários, como determina o inciso XIV do artigo 7º da Deliberação CME 04/2009;

Em relação à prestação de contas:

a) falhas na comprovação da frequência dos alunos, sendo que 14 (quatorze) deles não frequentaram a creche nenhum dia do mês de

julho, de modo que deveriam ser canceladas as matrículas e o respectivo valor per capita descontado.

Há, ainda, divergência entre o total de presenças e ausências dos alunos anotados no "Controle Mensal de Frequência" e os registros do Diário de Classe, não permitindo verificar se as faltas são consecutivas ou não e avaliar se se está respeitando o prazo para cancelamento da matrícula do aluno faltante;

b) pagamento indevido de verba relativa ao atendimento de 201 crianças quando na verdade foram acolhidas 174, sendo que o valor pago a maior deveria ser descontado na verba do mês de julho de 2011;

c) lançamento de despesa de aquisição de 2 (dois) cilindros de gás que não foram utilizados no CEI, devendo ser glosado o valor de R$360,00 (trezentos e sessenta reais);

d) conta-poupança para o depósito do Fundo de Reserva não é específica para utilização do CEI em análise, em infringência ao inciso XXII do item 4.2 da Cláusula Quarta do Convênio;

e) necessidade de a Portaria de Convênios exigir o extrato de conta bancária com o fim específico para o Convênio, porque a apresentação das notas fiscais sem o extrato bancário não comprova a aplicação dos recursos públicos.

Oficiada, a Secretaria Municipal de Educação manifestou-se, alinhando que: embora a DRE tenha recomendado o indeferimento do pedido de autorização do funcionamento, após foi editada a Portaria 3.477, de 08 de julho de 2011, que disciplinou as regras para o conveniamento com entidades para a manutenção da Educação Infantil e para a concessão de autorização de funcionamento às entidades conveniadas.

Muitos documentos são exigidos quando do credenciamento e da celebração do Convênio, assim, no momento da autorização de funcionamento eles são apenas complementados, proporcionando celeridade ao processo.

Desse modo, as disposições da Deliberação CME 04/2009 não foram afastadas, apenas deu-se tratamento específico para elas; quanto ao Plano de Trabalho e Projeto Pedagógico, as discrepâncias de formação do Berçário II e as medidas das salas foram sanadas com a apresentação, pela Conveniada, do Plano de Trabalho para 2012.

O Quadro de Recursos Humanos estava de acordo com a Portaria 3.477/11 que orienta os supervisores escolares a assegurar, pelo menos, o ensino fundamental a todos os funcionários, sendo certo que as condições de infraestrutura são adequadas; o Termo de Entrega foi emitido em outubro de 2011, após o recebimento e auditoria sobre as guias de materiais permanentes; cientificou

o CEI acerca da constatação desta Corte de que as refeições servidas foram superiores à efetiva frequência dos alunos e, em decorrência, a situação foi regularizada; as DREs realizam encontros com os CEIs para acompanhamento do Plano de Capacitação Continuada dos Funcionários; em relação à prestação de contas:

1) sanou o equívoco e descontou, em setembro de 2011, os repasses relativos a 14 crianças que não tinham frequentado as aulas em julho de 2011;

2) estava analisando a questão referente aos dois cilindros de gás que não foram utilizados pelo CEI;

3) a conta-poupança da entidade é vinculada à conta corrente, sendo os valores de depósito e o saldo conciliados mensalmente, não havendo, assim, movimentação indevida;

4) estudava a recomendação da Corte de exigir extrato de conta bancária específica, mas entende que tal medida não necessariamente permitirá maior controle da movimentação.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle não se convenceu dos argumentos desenvolvidos pela Secretaria, mantendo seu posicionamento.

O Secretário Municipal de Educação à época, acrescentou ao já informado pela Pasta, que: a Diretoria Regional de Educação tinha emitido parecer favorável à concessão de licença de funcionamento com a apresentação dos documentos devidos, faltando, apenas, a publicação no Diário Oficial, devendo ser considerada a necessidade de se atender à demanda cadastrada; as crianças eram distribuídas em dez salas (ao invés de duas) de acordo com o Plano de Trabalho apresentado para 2012, tendo sido efetuada a glosa relativa ao cargo vago de manutenção.

Já a exigência de escolaridade mínima da Portaria 3.477 vige para as novas contratações, não sendo este o caso dos funcionários do CEI, que já eram antigos.

No que tange ao solário, reportou-se aos esclarecimentos apresentados pelo Setor de Prédios e Equipamentos da DRE/Campo Limpo, segundo o qual só tem sentido a sua utilização em dias claros com tempo estável e agradável.

Assim, haveria desperdício de verbas púbicas realizar obra para "proteger" exageradamente o ambiente pois em dias nublados com vento e frio excessivos haveria outros ambientes internos para serem utilizados; juntava o Termo de Entrega de Bens Patrimoniais, emitido em 25 de outubro de 2011; foram servidas duas refeições a mais do que crianças presentes no dia da visita porque

duas delas chegaram após a passagem da Supervisora; em relação à prestação de contas:

1) apresentou documentos da glosa comprovando os descontos relativos às crianças que não tinham frequentado o CEI e do desconto de R$ 9.191,50 (nove mil, cento e noventa e um reais e cinquenta centavos) referente a 27 crianças, sendo 4 de berçário, somado à glosa de R$640,00 (seiscentos e quarenta reais) relativos aos botijões de gás;

2) as movimentações identificadas pela Auditoria referem-se à conta corrente e não à conta poupança, anexando documentos que comprovam a utilização dada ao Fundo Provisionado;

4) a Portaria exige a apresentação de conta bancária específica para o Convênio e não a de extrato bancário por ocasião da prestação de contas.

De sua parte, o ordenador da despesa, Sr. Marcelo Rinaldo, intimado, deixou transcorrer "in albis" o prazo para manifestação.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, mais uma vez ratificou seu posicionamento, com exceção apenas do tópico relativo aos Bens Permanentes, que considerou superado.

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, inclusive por decorrer de Convênio considerado em seu âmbito irregular no TC 2.824.11-13.

A Procuradoria da Fazenda Municipal endossou a defesa da Diretoria Regional de Educação 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.

Na sequência, a Instituição Beneficente Pérsio Guimarães Azevedo foi intimada na qualidade de Conveniada deixando, no entanto, transcorrer "in albis" o prazo para defesa.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, além dos argumentos já expostos, asseverou que os serviços eram essenciais e que a Administração agiu em nome do princípio da supremacia do interesse público, de modo que, não havendo prejuízo ao Erário e diante dos atos praticados, poderiam ser tidos como bons para todos os fins de direito. Também destacou que a Constituição Federal consagrou a Educação como direito básico do cidadão, assim, a Administração estava cumprindo tal preceito por meio de políticas públicas, dentre

as quais a de buscar a participação de instituições que têm relevante presença na cidade para, por meio de Convênios, tentar solucionar e equacionar as demandas dos usuários.

Aduziu, ainda, que a Conveniada é instituição sem fins lucrativos que atua na área da educação e da assistência social e que foi escolhida dada a excelência de serviços prestados à comunidade.

Requereu o acolhimento da Execução relevando-se as impropriedades, que entende formais ou, sucessivamente, o acolhimento dos efeitos financeiros.

É o relatório.

VOTO

Inicio por destacar que o presente Convênio foi, à unanimidade, acolhido nos autos do TC 2.824.11-13. No que tange ao Acompanhamento da Execução tratada no presente, diversas foram as irregularidades apontadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

Quanto a elas, considero aceitáveis em parte as explicações trazidas pela Diretoria Regional de Educação e pelo Secretário da Pasta, especialmente porque encaminharam documentos comprobatórios do alegado excetuando-se, aquela referente ao pagamento indevido da verba relativa a 27 alunos.

Merecem destaque, ainda, além da falha anteriormente citada, as referentes ao funcionamento do CEI, à frequência e às refeições servidas em número superior aos de alunos. Em relação ao funcionamento do CEI, há nos autos parecer favorável à sua autorização definitiva, elaborado pela Comissão de Supervisores, bem como mencionada autorização assinada pelo Diretor Regional de Educação/Campo Limpo, que passaria a valer a partir da sua publicação no Diário Oficial da Cidade. (fls. 472/473). Não há que se falar, portanto, em irregularidade no funcionamento. No que se refere à frequência dos alunos, no entanto, os controles realizados pelo CEI são falhos.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle constatou que a presença do aluno está diretamente relacionada ao recebimento do valor per capita tendo, assim, observado divergência entre os totais de presenças e ausências anotadas no "Controle Mensal de Frequência" e os registros do Diário de Classe, de modo que deveria ser descontado o valor per capita relativo a 14 (quatorze) alunos que não frequentaram o CEI no mês de julho de 2011, perfazendo o montante de R$ 4.697,00 (quatro mil, seiscentos e noventa e sete reais), e cujas matrículas foram, inclusive, posteriormente canceladas.

Houve, portanto, falhas no controles realizados pelo CEI sendo eles de dois tipos no entendimento da Subsecretaria de Fiscalização e Controle:

a) preenchimento incorreto da folha de frequência e

b) falta de atenção do setor responsável pela prestação de contas, que não observou o número correto de crianças com direito ao valor do per capita. Também há falhas no número de refeições servidas, que são superiores à frequência de alunos.

A Especializada constatou, em três visitas, a discrepância existente entre a quantidade registrada no relatório de refeições servidas e o observado pela Supervisora Escolar. Quanto ao pagamento indevido da verba relativa a 27 alunos, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle constatou ter sido pago o montante de R$ 76.417,50 (setenta e seis mil, quatrocentos e dezessete reais e cinquenta centavos) quando o correto seria R$ 66.366,00 (sessenta e seis mil, trezentos e sessenta e seis reais), este último valor correspondente a 174 crianças, como, aliás, solicitado pela própria Conveniada. Observo que há nos autos Comunicado do Setor de Convênios da Diretoria (fl. 530) em que se reconhece o pagamento indevido a maior feito para o CEI, referente ao mês de julho, por esta razão, no mês de agosto haveria o desconto relativo a 27 alunos, sendo 4 (quatro) de berçário, totalizando o valor de 67.226,00 (sessenta e sete mil, duzentos e vinte e seis reais), pago consoante Nota de Liquidação e Pagamento emitida aos 25/08/11. (fl. 532). O tema, no entanto, suscita preocupação levantada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle à fl. 567 v. É que, apesar de ter havido desconto nas Notas de Liquidação e Pagamento dos meses seguintes (agosto e setembro), estas não foram acompanhadas de planilha de cálculo que possibilitem analisar se houve glosa e, em caso positivo, se os valores estão corretos.

A Subsecretaria desta Corte ficou, portanto, sem parâmetros para analisar os valores glosados. Tal falha é grave posto que não houve a correta prestação de contas do dinheiro público relacionado à importante tarefa de oferecer creche às crianças. Penso, pois, que a irregularidade aqui citada persiste, nada obstante, as oportunidades que foram conferidas à Pasta para prestação de esclarecimentos. Assim sendo, e na esteira das conclusões técnicas aportadas aos autos, julgo irregular a Execução do Convênio 075/SME/2011-RI, no período analisado, aplicando ao responsável multa no valor de R$ 676,00 (seiscentos e setenta e seis 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 que a Subsecretaria de Fiscalização e Controle efetue novo procedimento, nos moldes do presente, em continuação. Determino, também, que a Secretaria atue com mais rigor no acompanhamento da execução dos Convênios a seu cargo, de modo, inclusive, a possibilitar eventual tarefa fiscalizatória. É como voto. (2.870ª S.O.)

DECLARAÇÃO DE VOTO apresentada pelo Conselheiro João Antonio

Cuidam os autos de Acompanhamento da Execução do Convênio 075/SME/2011 firmado entre a Secretaria Municipal de Educação – SME e o Instituto Beneficente Pérsio Guimarães Azevedo, para atendimento às crianças por meio de Centro de Educação Infantil/Creche.

O relatório de AUD abrange o período de 1º de junho a 18 de outubro de 2011, no valor estimado de R$ 716.612,55 (setecentos e dezesseis mil, seiscentos e doze reais e cinquenta e cinco centavos).

Destaca-se que foi julgado regular, por unanimidade, o presente Termo de Convênio, nos autos do TC 2.824/11-13.

Em relação à sua execução, esta foi considerada irregular por AUD, tendo, tal manifestação, sido acompanhada pela Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE e pela Secretaria Geral – SG que entenderam tratar de análise fática restrita à equipe de fiscalização e controle.

A Origem apresentou esclarecimentos, assim como o Secretário Municipal de Educação, à época, Sr. Alexandre Alves Schneider.

A Conveniada e o ordenador de despesas, embora intimados, deixaram transcorrer in albis o prazo para manifestação.

Dos apontamentos trazidos pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, considero esclarecidos alguns deles pelas defesas apresentadas e outros passíveis de relevação diante do saneamento posterior realizado pela Administração, tais como:

- Foi considerado por AUD que o CEI estava em funcionamento sem autorização para tal. A Origem e o Secretário (fls. 441/450) informaram que a Diretoria Regional de Educação emitiu parecer favorável à concessão de licença de funcionamento com a apresentação dos documentos devidos, nos termos da Portaria 3.477/11, que disciplina a matéria, restando apenas a publicação no Diário Oficial.

- No apontamento relacionado ao descumprimento do Plano de Trabalho, a Origem informa que as discrepâncias de formação do Berçário e as medidas das salas foram sanadas com a apresentação do Plano de Trabalho para 2012. O quadro de recursos humanos estava de acordo com a Portaria 3477/11 que estabelece, pelo menos, a obrigatoriedade do ensino fundamental a todos os funcionários, a partir das novas contratações de funcionários do CEI.

▪ Foi apresentado pela DRE Campo Limpo o Termo de Entrega de bens permanentes inicialmente cedidos pela prefeitura para a operação do CEI, sanando o apontamento.

▪ Em relação ao apontamento de refeições servidas em número superior à efetiva frequência do aluno, observo tratar-se de apenas 2 (duas) refeições a mais, tendo sido esclarecido pela Origem que as duas crianças chegaram em momento posterior após a passagem da supervisão.

▪ Informou a Origem que as DREs realizam 4 (quatro) encontros anuais com os CEIs para acompanhamento de Plano de Capacitação Continuada dos Funcionários, em que são discutidos os temas pertinentes à educação infantil (fls. 363/367).

Observo que as fotos juntadas as fls. 385/396 por AUD retratam uma realidade de profunda organização, limpeza e infraestrutura adequada à prestação dos serviços objeto do convênio em tela.

A própria Auditoria (fls. 427), em seu minucioso relatório, traz as seguintes constatações: "Em nossa análise, o material apresentado no Projeto Pedagógico revisado demonstra planejamento e preocupação com o caráter educativo do CEI, pois contém objetivos estabelecidos por área de conhecimento, para cada grupo (que condiz com a capacidade de cada faixa etária) e a forma para atingi-los (por meio de atividades planejadas). Tais objetivos são passíveis de avaliação e estão sendo desenvolvidos os instrumentos para tanto".

Em face aos subitens relacionados especificamente à prestação de contas do Convênio foi informado pelas defesas:

- que foi sanado o equívoco com a apresentação dos documentos comprobatórios das glosas comprovando os descontos relativos às crianças que não tinham frequentado o CEI no mês de julho/11 com o desconto de R$ 9.191,50 (nove mil, cento e noventa e um reais e cinquenta centavos), como também do valor de R$ 640,00 (seiscentos e quarenta reais) relativos aos botijões de gás;

- que a conta-poupança da entidade é vinculada à conta corrente, sendo os valores de depósito e o saldo conciliado mensalmente, não havendo, assim, movimentação indevida.

Dessa forma, constato que as defesas juntadas vieram instruídas de documentos comprobatórios suficientemente hábeis a elucidar as falhas encontradas por AUD em sua fiscalização, possibilitando aferir o comprometimento das partes na consecução dos serviços conveniados.

A execução do ajuste celebrado encontra-se plenamente justificada e o interesse público foi atendido, não havendo a necessidade de falhas

formais ensejarem a invalidação dos atos praticados pelos agentes públicos responsáveis, visto a total inexistência de prejuízo ao erário e tendo o escopo do convênio adimplido.

Nesse sentido, julgo REGULAR a Execução do Convênio 075/SME/2011 firmado entre a Secretaria Municipal de Educação – SME e o Instituto Beneficente Pérsio Guimarães Azevedo.

Este é o meu voto, senhor Presidente.