Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo	-	TC/002514/2017 (Tramita em conjunto com o TC/001381/2017
Auditada	-	Secretaria Municipal de Educação
Objeto	-	Auditoria Extraplano – Avaliar como se desenvolve a operacionalização do Programa de Transferência de Recursos Financeiros – PTRF para as unidades educacionais

27ª Sessão Ordinária Não Presencial

AUDITORIA EXTRAPLANO. SME. Verificação e avaliação do desenvolvimento da operacionalização do Programa de Transferência de Recursos Financeiros para as unidades educacionais. 1. Fragilidades no gerenciamento estratégico, controle e fiscalização do Programa. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Informar sobre a efetividade da adoção de medidas para superar as fragilidades detectadas. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/001381/2017 e TC/002514/2017, 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 da Auditoria Extraplano, para fins de registro da análise acerca da operacionalização do Programa de Transferência de Recursos Financeiros para Associação de Pais e Mestres – APMs, no exercício de 2016.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Educação que informe este Tribunal sobre a efetividade das medidas adotadas para superar as fragilidades detectadas.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, cumpridas as formalidades regimentais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, EDUARDO TUMA e o Conselheiro Substituto RICARDO PANATO.

São Paulo, 29 de setembro de 2021.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
DOMINGOS DISSEI – Relator

/mfl

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 14/12/2021 14:45:25 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 15/12/2021 17:44:05 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 1.381/2017
TC 2.514/2017

Egrégio Plenário

Em julgamento englobado os TCs 1.381/2017 e 2.514/2017 que cuidam, respectivamente, de Inspeção realizada com a finalidade de atender o quanto solicitado no Ofício nº 1328/2017, da Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital, do Ministério Público do Estado de São Paulo, acerca do controle orçamentário de repasse de verbas do Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF) para Associação de Pais e Mestres - APMs, em razão de denúncia apresentada pelo Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo (SINESP), objeto de Inquérito Civil, e de correlata Auditoria Extraplano, para ampliar as análises feitas no primeiro procedimento sobre a regularidade do repasse de recursos do Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF) no exercício de 2016.

O Programa de Transferência de Recursos Financeiros, instituído pela Lei Municipal nº 13.991/05, consiste no repasse de recursos financeiros às Associações de Pais e Mestres da rede municipal direta de ensino de São Paulo e dos Centros Educacionais Unificados (CEUs). Em média, são realizados três repasses anuais às unidades escolares e os valores referentes ao exercício de 2016 foram divulgados na Portaria nº 1.810/16.

No curso da instrução do TC 1.381/2017, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu que eram procedentes as alegações quanto a não regularidade de repasses, nos seguintes aspectos suscitados na petição do MPSP:

> *"a) controle orçamentário de repasse de verbas, regularidade dos repasses de parcelas orçamentárias, redução de valor previsto por compensação entre o saldo bancário e o valor previsto para a parcela de repasse do próximo período com base no valor de referência estabelecido em portaria secretarial."*

Portanto, segundo a Equipe de Auditoria, em 2016 foram destinados R$ 52,1 milhões às Unidades Escolares, sendo os principais valores concentrados nos meses de março e agosto, correspondentes aos 1º e 2º repasses. Com a edição da Portaria nº 7684, de 18/11/16, o 3º repasse foi realizado de forma suplementar, deduzindo-se o valor correspondente ao saldo bancário da Unidade Escolar.

Em seu relatório, a Equipe de Auditoria propôs o encaminhamento de ofício à Secretaria Municipal de Educação para esclarecimentos acerca do assunto; informou, ainda, a realização de auditoria extraplano para avaliar a operacionalização do Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF), como mencionado, nos autos do TC 2.514/2017.

A resposta da Pasta não demoveu a Equipe Técnica de seu posicionamento quanto a não regularidade dos repasses do Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF).

Todavia, a Origem admitiu a redução do valor previsto, atribuindo tal fato à restrição orçamentária verificada no exercício. Alegou, ainda, que o procedimento encontra respaldo no Decreto Municipal nº 46.230/05, art. 5º, §2º, que condiciona a liberação de recursos à comprovação da correta aplicação da parcela recebida anteriormente.

No entendimento da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, a medida adotada pela Origem não considerou as peculiaridades do fluxo de caixa das Associações de Pais e Mestres - APMs, em item suscitado na petição do MPSP:

> *"b) restrição de uso do valor da parcela para despesa de custeio e não para outras despesas de investimentos, conforme previsão legal, em afronta à autonomia da gestão financeira, administrativa e pedagógica da unidade escolar."*

Conforme disposto no art. 3º da Lei Municipal nº 13.991/05, os recursos são destinados à cobertura de despesas de custeio e de capital (no caso, pequenos investimentos), aspecto destacado no parecer da Auditoria, no sentido de que a Portaria SME nº 1810/16 estabeleceu datas para as Associações de Pais e Mestres - APMs definirem os percentuais a serem recebidos em cada categoria de despesa. Posteriormente, a Portaria SME nº

7684/16 estabeleceu que os repasses fossem realizados integralmente na dotação de custeio, para melhor atender às necessidades das unidades escolares. Por fim, a Portaria SME nº 7850/16 autorizou a utilização dos saldos de capital existentes nas contas em despesas de custeio, sendo que tal faculdade restringiu-se ao período de realização do 3º repasse.

Assim, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu, também, pela irregularidade da restrição do uso em despesas de custeio. Sugeriu, ainda, a disponibilização do relatório de auditoria extraplano (TC 2514/2017) ao Promotor de Justiça peticionário, para acesso às demais constatações e recomendações formuladas por esta Corte.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o entendimento da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e se manifestou pela irregularidade dos repasses e da restrição de uso do valor da parcela para despesa de custeio defesa. Observou que, nos termos do §2º do art. 4º da LM nº 13.991/05, a exigência para disponibilização de nova parcela de recursos do Programa era a apresentação de prestação de contas, sendo irregular o estabelecimento de outras condições para a continuidade dos repasses.

Novamente oficiada, a Origem encaminhou resposta em que admitiu que o terceiro repasse ficou restrito às despesas de custeio, de forma a atender demanda frequente das unidades, mas, consignou que a restrição não atingiu os recursos anteriormente recebidos pelas Associações de Pais e Mestres - APMs.

Dessa resposta, a Equipe de Auditoria entendeu que não foram apresentados novos elementos capazes de modificar o posicionamento manifestado anteriormente, deixando consignado que o procedimento acabou prejudicando o funcionamento das Associações de Pais e Mestres - APMs, cujos relatos dão conta de que as restrições não consideraram se o saldo bancário era referente à dotação de custeio ou de capital.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo observou que, à exceção da vedação prevista no §1º do art. 3º da LM nº 13.991/05, os recursos do Programa de Transferência de Recursos Financeiros não poderiam ter sofrido, por parte da Pasta, restrição quanto à sua destinação em despesas de custeio, violando o princípio da autonomia da gestão financeira das unidades escolares.

A Procuradoria da Fazenda Municipal ressaltou que as informações apresentadas pela Origem indicam que foram adotados os melhores esforços na

realização dos repasses do Programa de Transferência de Recursos Financeiros e pleiteou o acolhimento dos atos em caráter excepcional, tendo em visa o cenário de restrição orçamentária enfrentado pelo Município no exercício de 2016.

A Secretaria Geral entendeu que as análises efetuadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle e pela Assessoria Jurídica de Controle Externo permitem concluir que os repasses efetuados no âmbito do Programa de Transferência de Recursos Financeiros, durante o exercício de 2016, não ocorreram de forma regular, tendo em vista a realização do 3º repasse de forma suplementar, com dedução dos saldos existentes nas contas das Associações de Pais e Mestres - APMs, e a destinação da parcela somente para despesas de custeio.

No TC 2514/2017, autuado para a realização de Auditoria Extraplano para ampliar a análise acerca da operacionalização do Programa de Transferência de Recursos Financeiros, no exercício de 2016, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle constatou fragilidades no gerenciamento estratégico, controle e fiscalização do Programa de Transferência de Recursos Financeiros, nos seguintes aspectos: (i) volume dos recursos envolvidos, (ii) estrutura funcional da SME para administrar e acompanhar o programa, (iii) controles e gerenciamento estratégico do programa e (iv) aplicação dos recursos pelas unidades escolares e aos treinamentos oferecidos para o desenvolvimento do programa.

Segundo apurado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, 1.536 Unidades Escolares possuem Associações de Pais e Mestres - APMs habilitadas no Programa de Transferência de Recursos Financeiros, nos seguintes aspectos, tendo sido destinados R$ 62 milhões/ano entre 2014 e 2015 e R$ 52 milhões/ano em 2016.

Em termos percentuais, para o exercício de 2016, os repasses foram inferiores a 2014 em 16%, todavia, aplicando-se o valor constante pelo IPC Fipe – Índice geral, esse percentual sobe para 29%, mantendo a tendência de queda para 2017.

Precisamente em 2016, o montante aplicado foi de R$ 77,4 milhões (inclui saldos anteriores das contas bancárias), sendo as maiores despesas relacionadas à manutenção predial das unidades escolares (44%).

Tal volume monetário do Programa de Transferência de Recursos Financeiros, segundo o relatório da Auditoria, mostra que teve gerenciamento estratégico, controle e fiscalização ineficientes, com problemas na disponibilização dos repasses nos exercícios de 2016 e 2017, dificultando o planejamento e execução de recursos pelas escolas.

Esse diagnóstico foi consignado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle em 14 falhas, ensejando a formulação de 17 recomendações à Secretaria Municipal de Educação.

A Origem manifestou-se acerca da auditoria realizada, ressaltando que as conclusões estão em consonância com as ações em andamento, ressaltando a constituição de grupo de trabalho destinado à alteração/atualização da legislação do Programa de Transferência de Recursos Financeiros.

Com base nos esclarecimentos feitos pela Pasta, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle considerou superadas 2 (duas) falhas, e correspondentes recomendações: realização de repasses de recursos sem assinatura do Termo de Compromisso, e a data de eleição dos membros das Associações de Pais e Mestres - APMs e elaboração do Plano de Atividades.

Com relação à falta de regularidade nos repasses nos exercícios de 2016 e 2017 e a utilização do saldo bancário em 30.09.2016 (decorrente do atraso no 2º repasse) para a dedução no 3º repasse (novembro/dezembro/2016), da defesa da Origem restou evidenciado pela Equipe Técnica que o planejamento e execução da aplicação dos recursos por parte das APMS foram prejudicados, conforme atesta a instrução feita nos autos do TC 1.381/2017.

A Secretaria Geral entendeu que a Auditoria Extraplano realizada cumpriu seus objetivos, e sugeriu a possibilidade de se aferir a efetividade das providências reportadas às pastas por conta da criação de Grupo de Trabalho voltado à atualização dos regulamentos que tratam do programa auditado.

É o relatório.

VOTO

1. Conheço dos resultados alcançados na inspeção realizada nos autos do TC 1.381/2017, para fins de registro, posto que atingiu a suja finalidade, que foi a de atender ao pedido feito pela Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital, do Ministério Público do Estado de São Paulo, acerca do controle orçamentário do Programa de Transferência de Recursos Financeiros para Associação de Pais e Mestres – APMs, que consignou que os repasses efetuados, no exercício de 2016, não ocorreram de forma regular.

2. Conheço, ainda, para fins de registro, da Auditoria Extraplano, cuja instrução ampliou a análise acerca da operacionalização do Programa de Transferência de Recursos Financeiros para Associação de Pais e Mestres – APMs, no exercício de 2016, constatou fragilidades detectadas no gerenciamento estratégico, controle e fiscalização do referido Programa.

3. Com a notícia trazida aos autos da criação de Grupo de Trabalho voltado à atualização dos regulamentos que tratam do programa auditado, determino à Secretaria Municipal de Educação que informe a este Tribunal sobre a efetividade da adoção de medidas para superar as fragilidades detectadas.

Cumpridas as formalidades regimentais, arquivem-se os autos.

É como voto.

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

HCMC/SMAS/ecg/