TC nº 72-003.062.07-03

AUDITORIA. SME. Verificação da operacionalização. Programa Educação Infantil. CONHECIDA. Votação unânime.

2.745ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado 24.04.2015

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

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 realizada.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar que se encaminhe ofício, com cópia do relatório e voto do Relator, bem como deste Acórdão, à Secretaria Municipal de Educação para que informe esta Corte sobre o "status" atual de gestão em face das recomendações consubstanciadas no relatório encartado às folhas 78 a 86 destes autos, exaradas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle e ratificadas pelos demais órgãos técnicos deste Tribunal.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar que, após as comunicações de praxe, arquivem-se estes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 4 de junho de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

JOÃO ANTONIO

Relator

RELATÓRIO

Trata-se, nos autos do TC nº 3.062/07-03, de Auditoria Programada com o objetivo de verificar se o "Programa Educação Infantil" está sendo operacionalizado de acordo com a finalidade proposta, com ênfase na atividade Operação e Manutenção.

A realização da presente se deu de 10/09/2007 a 17/10/2007, face ao período de abrangência estabelecido entre 01/01/2007 a 03/10/2007.

Os procedimentos adotados nesta Auditoria se subdividiram em:

a) Procedimentos para identificação, no Orçamento do Programa, dos projetos e atividades da Secretaria Municipal de Educação – SME relativos ao Programa de Ensino Infantil, e as dotações correspondentes, avaliando a participação de cada dotação sobre o valor total orçado para o Programa, detalhando as mais expressivas;

b) Análise dos grupos e despesas que compõem essas dotações mais representativas, definindo aquelas despesas que serão analisadas, também, como base nos maiores valores;

c) Definição das escolas a serem visitadas utilizando como crédito da amostra duas Coordenadorias de Educação e algumas escolas a elas pertencentes, para melhor análise dos procedimentos e controles desde a Secretaria de Educação até a Unidade Escolar.

d) Identificação da legislação correspondente a essas despesas;

e) Levantamento dos procedimentos e controles exercidos pela Secretaria Municipal de Educação, Coordenadorias de Educação e Unidades Escolares sobre as despesas que serão analisadas;

f) Consolidação dos dados obtidos nas Unidades Escolares e análise à vista da legislação obtida e dos procedimentos verificados;

g) Estabelecimento de índices que possam servir de parâmetros em futuras análises.

O Orçamento Municipal para 2007 contemplou o Programa Educação Infantil com recursos no montante de R$ 1.173.122.174,00 (um bilhão, cento e setenta e três milhões, cento e vinte e dois mil e cento e setenta e quatro reais).

As atividades "Operação e Manutenção" representam o recorte dado pela Auditoria na análise em questão, por corresponderem a 69,77% (sessenta e nove vírgula setenta e sete por cento) do total dos recursos fixados para o Programa em tela, gerando detalhamento do estudo nos seus grupos de despesas.

A avaliação desses grupos de despesas teve como objetivo identificar os valores gastos, as maiores despesas, os controles exercidos pela SME e a legislação envolvida, particularmente, quanto aos aspectos de manutenção da escola e atendimento aos alunos.

Os procedimentos desta Auditoria tiveram os resultados sintetizados no relatório de folhas 04 a 28, tendo ao final, concluído nos seguintes termos, o que se afere à folha 25, *in verbis*:

"Com relação à operacionalização do Programa Educação Infantil, especialmente quanto à atividade "Operação e Manutenção" concluímos, com base na análise dos grupos e subgrupos de despesas 'Vencimentos e Vantagens Fixas Pessoal Civil' e 'Manutenção e Conservação de Bens Imóveis', realizada conforme os critérios descritos no subitem 2.7, que o Programa vem sendo operacionalizado no exercício de 2007 de acordo com a finalidade proposta, com as seguintes ressalvas: (...)".

Em que pese o relatório não ter apontado irregularidades, fez diversas ressalvas e recomendações à Origem (Secretaria Municipal de Educação), a qual oficiada acerca das conclusões da Auditoria enviou a esta Corte, como resposta, os documentos de folhas 39/59 e 62/74.

A manifestação da Origem foi submetida à análise da Equipe Técnica, mais uma vez, a qual manteve seus apontamentos (folhas 78/86), noticiando o seguinte:

Pessoal de Apoio:

a) O sistema adotado pela Prefeitura do Município de São Paulo para registrar o gasto com o quadro funcional da Secretaria de Educação (NovoSEO) não permite que a SME informe, de forma separada, quanto foi a despesa com o Quadro do Magistério e com o Quadro do Pessoal Civil, impossibilitando o conhecimento dos valores pagos por cargos e por Coordenadoria, dados importantes para tomadas de decisões gerenciais, especialmente quanto ao custo do Pessoal Civil das escolas.

Além disso, não promove a transparência dos gastos com o Magistério e com o Pessoal Civil, itens importantes em uma análise dos gastos com educação. (Subitem 3.2)

Constatou o auditor a impossibilidade de a SME apresentar os gastos com o seu Pessoal de forma detalhada.

b) Considerando que Módulo é o quadro que determina o número de funcionários necessários em uma determinada Unidade Escolar, a lei que define a sua composição permite que, em alguns momentos, funcionários que não podem realizar temporariamente, de forma total ou parcial, as

tarefas inerentes aos seus cargos/funções, sejam considerados integrantes desses módulos, prejudicando a operacionalização da escola. (Subitem 3.3.1)

Constatou o auditor que alguns funcionários que trabalhavam nas escolas estavam impedidos, total ou parcialmente, de executar determinadas tarefas relacionadas ao seu cargo/função e que o fato prejudica a operacionalização da escola.

c) Comparando-se o Módulo Legal e o quadro de funcionários das escolas visitadas, constatamos a falta de profissionais de apoio, principalmente nos cargos de AA-vigilância, nas CEI's e EMEI's, e de AE nas CEI's (se considerados como AE também os AA-cozinha e AA-serviços gerais). Com relação aos cargos de ATE I e ATE II essa falta é menor.

Desconsiderando-se do quadro de funcionários da Unidade Escolar os funcionários que não podem realizar temporariamente, de forma total ou parcial, as tarefas inerentes aos seus cargos/funções, a falta de profissionais de apoio fica ainda maior em relação ao módulo. (Subitem 3.3.1)

Constatou o auditor que a quantidade de profissionais em atividade nas diversas unidades educacionais era menor que aquele estabelecido pelo Módulo para alguns cargos.

d) Algumas das medidas adotadas durante o exercício de 2007, para suprir a falta de pessoal de apoio, ainda estão em andamento. São elas: terceirização da Merenda Escolar, da limpeza e da segurança; revisão dos módulos e redistribuição do pessoal, além de realização de concurso para ATE I e ATE II.

Mesmo com a terceirização dos serviços de limpeza nem todos os módulos de AE (considerados como AE também os AA-cozinha e AA-serviços gerais) ficaram completos. Observamos, no entanto, a conclusão do item 3.3.1.c/d. (sobre produtividade).

Quanto à terceirização dos serviços de segurança, o processo se encontrava em fase licitatória e, com relação ao concurso para ATE's, foi publicado o edital no DOC de 21.09.2007, de forma que não puderam avaliar, no momento, a sua efetividade na redução da falta de pessoal de apoio. (Subitem 3.3.1)

e) Não foi apresentado qualquer estudo comparativo entre o custo da terceirização e o custo do módulo e material necessários para o atendimento da limpeza das UE's. Essa avaliação poderia resultar, inclusive, na diminuição dos módulos, se considerada a produtividade da terceirizada, caso fosse constatado que realmente ela é maior do que aquela apurada em relação ao funcionário da PMSP.

Entendemos que a Secretaria deveria conhecer esses dados, necessários para a tomada de decisões gerenciais. (Subitem 3.3.1-b)

Constatou o auditor que nos processos relativos à terceirização de pessoal de limpeza não havia estudo comparativo entre o custo da contratação terceirizada e o custo do módulo e material de limpeza.

f) A definição do módulo em função somente de classes e turnos nem sempre atende às necessidades da escola, uma vez que não considera as peculiaridades de cada escola e a produtividade de seus funcionários. (Subitem 3.3.1-c)

Considerou o auditor que não sendo as escolas padronizadas, em alguns casos, isso faz com que a definição do módulo somente em função de classes e turnos promova a insuficiência de funcionários de apoio para a realização das tarefas.

g) Apesar de os serviços de limpeza terem sido contratados tendo como unidade de medida o “metro quadrado”, verificamos que este não é utilizado como critério para distribuição dos funcionários terceirizados da limpeza nas UE’s.

Não temos elementos para avaliar de que forma cada funcionário terceirizado da limpeza impacta no preenchimento dos módulos, tendo em vista que a contratação da terceirização da limpeza é baseada em “metro quadrado”, embora no seu edital não constar todas as metragens completas e considerando que pode haver diferença na produtividade dos funcionários de cada fornecedor, em função de equipamentos e treinamento (Subitem 3.3.1-d).

Constatou o auditor que, apesar de a contratação da terceirização da limpeza estar baseada em metro quadrado, nos termos de seu edital, a SME vem distribuindo os funcionários terceirizados por postos e nem mesmo conhece qual a metragem correspondente a cada funcionário nas escolas.

h) O gerenciamento do contrato de limpeza terceirizada é feito pelo CONAE/GAB, independentemente do CONAE 2, Coordenadoria que trata de assuntos relacionados aos módulos e à demanda de funcionários. (Subitem 3.3.1-d)

Constatou o auditor que a distribuição dos funcionários terceirizados é feita pelo CONAE/GAB sem a informação do CONAE-2 que trata da composição dos módulos.

i) Como cabe à Contratada o fornecimento do material necessário para a limpeza da área envolvida, e considerando que a quantidade dos produtos necessários não foi estabelecida no Contrato, a convivência entre funcionários terceirizados e servidores da UE para a execução dos mesmos serviços de limpeza, dificulta o controle dos referidos materiais. (Subitem 3.3.1-d)

Constatou o auditor a dificuldade em controlar os materiais de limpeza fornecidos pela empresa terceirizada, uma vez que não está delimitada a área de atuação desses funcionários.

Manutenção e Conservação de Imóveis:

j) Constatamos que as escolas visitadas apresentavam condições satisfatórias de manutenção e conservação de seus imóveis e que, para isso, utilizaram-se de recursos recebidos diretamente na escola (PTRF e Adiantamento) e de recursos da própria SME. (Subitem 3.3.2)

Constatou o auditor que a manutenção corretiva nas CEI's e EMEI's vem sendo realizada.

k) Ficou constatado que os serviços constantes do Memorial Descritivo muitas vezes já foram executados pelo diretor, com recursos da escola, indicando a existência de um ponto de risco. (Subitem 3.3.2)

Constatou o auditor que os memoriais descritivos, em algumas escolas onde o serviço estava na fase inicial, apresentavam serviços já executados pelo Diretor com outros recursos, e os seus diretores solicitavam a alteração posteriormente.

Tais conclusões ensejaram as seguintes recomendações:

Pessoal de Apoio:

a) Disponibilizar os valores gastos com seu quadro de pessoal de maneira que se possa conhecer o gasto com pessoal da SME, por cargos, escolas e Coordenadorias, dentre outras. (Subitem 4-a)

b) Estudar a possibilidade de redefinir os módulos considerando as reais necessidades das escolas e a legislação pertinente aos cargos que compõem esses módulos. (Subitem 4-b/e/f/g)

c) Elaborar nas contratações de terceirização de serviços estudo comparativo de custo. (Subitem 4-e)

d) Adequar os critérios para distribuição dos funcionários terceirizados da limpeza nas UE's. à unidade de medida contratada (metro quadrado). (Subitem 4-g)

e) Estabelecer procedimentos conjuntos entre CONAE-2 e CONAE/GAB na distribuição de funcionários terceirizados de limpeza. (Subitem 4-h)

f) Orientar, de forma mais efetiva, as UEs sobre as condições contratadas dos serviços de limpeza e sobre os materiais a serem recebidos. (Subitem 4-i)

Manutenção e Conservação de Imóveis:

g) Confirmar com o diretor da escola, anteriormente à contratação, se os serviços descritos no memorial elaborado pela SIURB não foram executados com os recursos recebidos diretamente pela UE. (Subitem 4-k)

A Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE, às folhas 89 a 91, acompanhou as conclusões da área técnica ante a ausência de irregularidades capazes de macular a execução do Programa.

A Procuradoria da Fazenda Municipal considerou as análises da Auditoria e da AJCE como favoráveis, bem como explicativos os esclarecimentos prestados pela Origem, ensejando a convicção de que os procedimentos examinados se encontravam formalmente regulares, requerendo o conhecimento e registro da presente Auditoria.

Já a Secretaria Geral observou que:

"(...) em que pesem os esforços da Origem em suas argumentações, impõe-se a necessidade de melhoria e aperfeiçoamento de suas ações, com o fito de sanar as falhas detectadas prestigiando, por conseguinte, o atendimento ao interesse público".

É o RELATÓRIO.

VOTO

Preliminarmente, cumpre destacar que trata a presente de Auditoria programada na Secretaria Municipal de Educação, com o objetivo de verificar se a operacionalização do "Programa Educação Infantil" estaria de acordo com a finalidade proposta.

A Auditoria enfatizou sua atividade nos itens do Orçamento contemplados para "Operação e Manutenção de Escolas Municipais Infantis (EMEIs)" e "Operação e Manutenção de Centros de Educação Infantil (CEIs)".

Referido recorte se deu pelo fato destes grupos de despesas merecerem detalhamento por representarem 69,77% (sessenta e nove vírgula setenta e sete por cento) do total dos recursos fixados para o "Programa de Educação Infantil".

Assim, do montante de R$ 1.173.122.174,00 (um bilhão, cento e setenta e três milhões, cento e vinte e dois mil e cento e setenta e quatro reais), R$ 490.002.263,00 (quatrocentos e noventa milhões, dois mil e duzentos e sessenta e três reais), representando 41,77% (quarenta e um vírgula setenta e sete por cento) do total, foram destinados à Operação e Manutenção das Escolas Municipais de Educação Infantil – EMEIs; e R$ 328.442.143,00 (trezentos e vinte e oito milhões, quatrocentos e quarenta e dois mil e cento e quarenta e três reais), representando 28% (vinte e oito por cento) do total, destinados à "Operação e Manutenção dos Centros de Educação Infantil – CEIs".

Com isso, foram analisadas as despesas mais comuns e afeitas ao dia a dia das escolas, sem as quais a gestão do Programa estaria seriamente comprometida.

Dessa feita foram constatadas impropriedades de gestão, tanto relacionadas ao pessoal de apoio quanto à manutenção e conservação dos imóveis.

Diante do caráter instrumental deste feito e considerando o decurso de tempo transcorrido, visto que o período de realização se deu no ano de 2007, **CONHEÇO** da presente **Auditoria** e **DETERMINO** seja oficiada à SME – Secretaria Municipal de Educação para que informe a esta Corte sobre o *status* atual de gestão face às recomendações consubstanciadas no relatório encartado às folhas 78 a 86, exaradas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle e ratificadas pelos demais órgãos técnicos desta Corte, encaminhando-se cópia à SME do relatório, voto e decisão a ser alcançada pelo Plenário.

Após as comunicações de praxe. ARQUIVEM-SE os autos.