TC nº 72-003.363.09-63

AUDITORIA PROGRAMADA. SME. Avaliação do grau de implantação do Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências. SIGPEC. CONHECIDA. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 72-002.437.09-62 e 72-003.363.09-63

2.760ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 30/04/2015

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados englobadamente com o TC 72.002.437.09-62 e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

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 Programada realizada e dos resultados nela alcançados, nos termos do artigo 2º da Resolução 06/00.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar que se arquivem estes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

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

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 20 de agosto de 2014.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Cuidam os autos do **TC 2.437.09-62** de Auditoria Programada realizada com a finalidade de proceder à avaliação dos resultados alcançados pela Secretaria Municipal de Educação na execução do programa "Educação Especial" e no atendimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento.

Conforme normas previstas na Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a educação especial deve ser oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, de forma gratuita, para educando com necessidades especiais. Quando necessário, haverá serviços de apoio especializado na escola regular e, quando não for possível a integração do aluno em classes comuns de ensino regular, o atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados.

No exercício de 2009 a Prefeitura destinou a esse projeto específico o montante de R$ 52.804.572,00 (cinquenta e dois milhões oitocentos e quatro mil quinhentos e setenta e dois reais). Para as atividades "Operação e Manutenção da Educação Especial" foram destinados 53,31% (cinquenta e três vírgula trinta e um por cento), "Transporte Escolar – Educação Especial" 22% (vinte e dois por cento) e com "Convênios para Atendimento a Crianças e Adolescentes com Necessidades Educacionais Especiais" 21% (vinte e um por cento).

O Portal da Secretaria Municipal de Educação, em 25 de setembro de 2009, contabilizou a existência de 1.039.033 (um milhão trinta e nove mil e trinta e três) alunos na rede municipal de ensino, visto que, destes, 13.630 (treze mil seiscentos e trinta) apresentavam em suas fichas de matrícula anotação de alguma necessidade especial.

Os alunos matriculados em unidades de atendimento de Educação Especial alcançavam 6.389 (seis mil trezentos e oitenta e nove) alunos, classificados de acordo com as particularidades de atendimentos, sendo a deficiência mental de maior expressão somando 2.730 (dois mil setecentos e trinta) alunos, seguida por surdez severa/profunda com 1.566 (um mil quinhentos e sessenta e seis) alunos.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle elaborou um abrangente relatório dos principais fatos concernentes aos programas "Educação Especial", e evidenciou, por meio de quadros, a compilação dos números ao quantificar o conjunto dos elementos envolvidos na atividade. E concluiu:

"*Tendo em vista a análise realizada por amostragem em escolas e DRE's (*Diretorias Regionais de Educação)*, bem como as informações da SME* (Secretaria Municipal de Educação)*, concluímos que o Programa Educação Especial não vem sendo executado de forma a atingir os objetivos e metas da política de atendimento às pessoas com necessidades educacionais especiais definida pela Secretaria, pelos seguintes motivos:*

1- A SME/ATP/NPC (Secretaria Municipal de Educação/Assessoria Técnica de Planejamento/Núcleo de Planejamento Central) *não tem condições técnicas para detalhar quais professores são pagos pela dotação 'Operação e Manutenção da Educação Especial', uma vez que a gestão da Folha de Pagamento está a cargo da SMG (*Secretaria Municipal de Gestão)*. Entendemos que a SME deve conhecer e ter acesso direto a esses dados, haja vista que são importantes instrumentos de planejamento e, sendo ela a detentora da dotação, deve exercer o controle sobre esses recursos;*

2- A SME (Secretaria Municipal de Educação) *precisa analisar a legislação municipal que trata da Educação Especial com vista a adequá-la às reais necessidades do Programa, considerando o aumento da demanda de alunos com necessidades educacionais especiais nas escolas, a atual composição das DRE's* (Delegacias Regionais de Educação)*, a necessidade de oferecer parâmetros para avaliar a suficiência dos profissionais e a abrangência da atuação do CEFAI* (Centro de Formação e Acompanhamento à Inclusão)*;*

3- Não está claro para as escolas quem são os alunos com necessidades educacionais especiais e desses, quais são objeto de registro no Sistema Escola On Line - EOL, uma vez que constatamos divergências entre os registros do EOL em relação aos das escolas e foi apontada a dificuldade por parte destas em distinguir um aluno com dificuldade de aprendizagem daquele deficiente intelectual;

4- Em nosso entendimento, a forma de elaboração do planejamento, a partir do EOL, das necessidades das escolas, retratadas em seus Projetos Pedagógicos, e desconsiderando a demanda cadastrada e outros indicadores, fazem com que ele não contemple a real necessidade da Educação Especial, uma vez que itens como formação de professores, criação de novas salas de apoio e até acessibilidade, precisam de um longo tempo para serem providenciados e demandam ações já neste ano para que a SME (Secretaria Municipal de Educação) *possa no futuro atender essa população dentro dos preceitos de sua política para a Educação Especial;*

5- A Educação Especial não vem sendo suprida adequadamente de recursos humanos, especificamente professores, necessitando levantar os motivos pelos quais apesar do grande esforço voltado à formação, as escolas não estão considerando seus professores capacitados e, com base nesse levantamento, viabilizar novas formas de capacitação. Ainda, há necessidade de um estudo que gere ações facilitadoras do processo de realocação dos professores para a educação especial;

6- Das Unidades Escolares que têm instaladas salas SAAI's (Salas de Apoio e Acompanhamento à Inclusão) *muitas ainda não estão estruturadas fisicamente para receber alunos que apresentam deficiências que demandam adaptações para a sua locomoção e permanência;*

7- A SME (Secretaria Municipal de Educação) *precisa promover o atendimento de suas metas do PPA* (Plano Plurianual) *relativas às SAAI's e estudar formas de estabelecer uma ação conjunta entre escola, saúde, assistência social e trabalho visando identificar mais rapidamente as necessidades do aluno, de forma a promover a adaptação curricular, inclusive determinando os apoios especializados que deverão ser procurados no decorrer do exercício;*

8- São frágeis os controles da SME (Secretaria Municipal de Educação) *sobre os Convênios, sendo necessária melhor fiscalização por parte dos responsáveis pelo seu acompanhamento; e*

9- Persistem as dificuldades apresentadas em 2008 que impedem o cumprimento das metas de abertura de novos SAAI's, indicando que novamente ela não será alcançada. Também não serão alcançadas as metas relativas à capacitação de educadores da Educação Especial, no caso formação específica dada pela UNESP, haja vista que o processo foi interrompido para adequação.

As metas relativas a convênios não serão atingidas haja vista alteração nas orientações da Secretaria de encaminhar preferencialmente para os convênios alunos regularmente matriculados na rede municipal de ensino.

Quanto às demais metas, até o momento os números apresentados indicam que serão atingidas até o final do ano".

Após manifestação da Secretaria Municipal de Educação, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle ratificou suas conclusões e observou que a presente auditoria foi inserida no relatório Anual de Fiscalização das Contas do Município de 2009, sugerindo que este passasse a acompanhar o TC 759.10-00.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, em sua manifestação, "*propugna pelo seu conhecimento e registro*".

A Secretaria Geral entendeu que "*a presente auditoria reúne condições de ser submetida à apreciação de Vossa Excelência, para conhecimento e deliberação, conforme o disposto no parágrafo único do art. 11 da Resolução nº 06/00 (redação conferida pelo art. 1º da Resolução nº 02/02), e sugiro, outrossim, que o presente TC passe a acompanhar o TC nº 72.000.759/10-00 (RAF 2009)*".

No **TC 3.363/09-63** cuida-se de Auditoria Programada realizada na Secretaria Municipal de Educação – Programa de Governo – Ensino Fundamental – Sistema SIGPEC – Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências, com o objetivo de avaliar o grau de implantação do sistema e se este estava atingindo a finalidade proposta.

A Prefeitura do Município de São Paulo utilizava-se de diversos sistemas independentes no gerenciamento da área de Recursos Humanos,

de modo que a integração desses sistemas representou a modernização da Administração de Gestão de Pessoas e Competências, baseada nos seguintes eixos: Tecnologia da Informação; Estrutura Organizacional; Processos Organizacionais; Qualidade do Trabalho; Saúde do Trabalhador; Concursos Públicos; e Processos Seletivos e Gestão de Pessoas.

A Secretaria Municipal de Modernização, Gestão e Desburocratização – SMG, atual Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Coordenadoria de Gestão e Pessoas – CGP teve a iniciativa de implementação desse Sistema, visando à unificação e valorização do trabalho do servidor público, sendo o projeto financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, por meio do PMAT – Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos, e após os procedimentos licitatórios formalizou o contrato com a empresa Techne Engenharia e Sistemas Ltda., no valor inicial de R$ 7.954.739,00 (sete milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil setecentos e trinta e nove reais), pelo período de dois anos, tendo sido prorrogado por mais um ano.

Com o SIGPEC – Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências todos os eventos referentes à vida funcional dos servidores da Prefeitura seriam geridos em uma única plataforma integrada, capaz de proporcionar maior agilidade e eficiência no gerenciamento de recursos humanos, com a simplificação dos procedimentos adotados anteriormente, a ponto de facilitar o acesso às informações dos servidores e proporcionar disponibilização rápida de dados para a obtenção de benefícios para o servidor. Também deverão mudar as rotinas adotadas na área de Saúde do Servidor, no tocante ao gerenciamento de licenças médicas, readaptações funcionais, acidentes de trabalho, aposentadorias e ações de promoção à saúde.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle elaborou relatório abrangente do Sistema SIGPEC – Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências, compreendendo os diversos módulos e submódulos, a equipe de gestão, o desenvolvimento e execução dos trabalhos, o grau de implantação, a funcionalidade, relatórios, a integração com outros sistemas da Prefeitura do Município de São Paulo, e outros, centralizando a sua conclusão à Secretaria Municipal de Educação por ser a Unidade Fiscalizada, concluindo: "*entendemos que a implantação do Sistema SIGPEC não se efetivou plenamente conforme exposto a seguir:*

4.4-Relatórios Legais – FUNDEB:

No que tange aos relatórios Legais constatamos que o Sistema SIGPEC (Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências) *possui os elementos necessários para identificação e atendimento aos requisitos legais para aplicação dos 60% (sessenta por cento) do FUNDEB* (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) *em relação a identificação dos profissionais da educação, o montante da remuneração dos profissionais, desvio de função e em relação ao efetivo exercício;*

necessário se faz realizar adequações para registro em relação à atribuição de aulas e readaptação.

Assim, podemos concluir que o Sistema SIGPEC (Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências) *pode gerar relatórios de folha de pagamento, que identifiquem nominalmente os profissionais de educação, segregando por nível de educação ou por atividade exercida, bem como segregar o valor da remuneração (item 3.10).*

4.5- FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) *e Sistema Sadinho:*

Entendemos que a segregação dos valores da folha de pagamento realizada pelo Sistema Sadinho apresenta irregularidades, que não permitem a correta depuração dos valores pagos aos profissionais da educação, por nível de ensino, não atendendo a legislação vigente do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação)*, além de não oferecer relatórios que demonstrem os profissionais que estão exercendo efetivamente suas atividades na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, infringindo o princípio da transparência e dificultando a atividade de controle interno e externo.*

Considerando, ainda, que o Sistema SIGPEC (Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências) *possui arquiteturas que admitem integração e o desenvolvimento de aplicativos interativos com Sistema de Execução Orçamentária (SEO), não há razões para se manter a depuração da folha de pagamento dos profissionais da educação pelo Sistema Sadinho (Item 3.11).*

Recomendações

1 - Que o Sistema SIGPEC (Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências) *seja adequado em relação à atribuição de aulas e readaptações, e passe a realizar o cálculo dos pagamentos efetuados aos profissionais da educação relativos ao FUNDEB (item 4.4).*

2 - Que o Sistema SIGPEC (Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências) *emita folha de pagamento para a Educação, já para o exercício de 2010, separadamente, referente aos profissionais da educação, pessoal administrativo e de atividade-meio, a fim de possibilitar o controle interno, externo e social, permitindo maior transparência na demonstração dos profissionais que estão exercendo suas atividades na Educação infantil e no Ensino Fundamental (Item 4.4).*

3 - Que seja analisada a possibilidade de desenvolver interações com o Sistema de Execução Orçamentário (SEO) e o Sistema Escola On line (EOL) (Item 4.6).

Ressaltamos que tais apontamentos tem relação direta com a Secretaria Municipal de Modernização, Gestão e Desburocratização e, desta forma, a Secretaria Municipal de Educação deverá envidar esforços para equacionar os problemas apontados em conjunto com a mencionada Secretaria e com a Prodam".

As informações da Origem confirmaram as conclusões da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, no sentido de que, por intermédio do TC 2.193.09-08, que tramitava em conjunto com o TC 759.10-00 – Contas do Município de 2009 –, estavam sendo verificados os percentuais mínimos de gastos com educação, sugerindo que o TC 3.633.09-63 passasse a acompanhar o TC 759.10-00.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu: "*sejam conhecidos, a Auditoria realizada e informações e esclarecimentos da Origem, conhecidos, para fins de Registro*".

A Secretaria Geral observou que a presente auditoria foi objeto de destaque das contas do Executivo de 2009 e, por fim: "*considerando que a Secretaria Municipal de Educação foi cientificada das conclusões alcançadas, penso que a presente auditoria encontra-se em condições de ser submetida à apreciação de Vossa excelência, para conhecimento e deliberação*".

É o Relatório.

VOTO ENGLOBADO

Trata-se de duas auditorias realizadas na Secretaria Municipal da Educação. A primeira nos autos do TC 2.437.09-62, que objetiva o acompanhamento da Execução do Programa "Educação Especial", e a segunda, nos autos do TC 3.363.09-63, que visa acompanhar a implantação do SIGPEC – Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências.

Conforme manifestação da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e da Secretaria Geral, em ambos os processos, "*a auditoria foi inserida no relatório Anual de Fiscalização da PMSP/2009*", e "*foi objeto de destaque no relatório anual* (...), *motivo de recomendação* (...)*, constante do Parecer das Contas do Executivo – exercício de 2009, prolatado em 28 de junho de 2010, publicado no DOC de 9 de julho de 2010*", respectivamente.

No que se refere ao Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências – SIGPEC, seu acompanhamento foi objeto de determinação no Acórdão proferido no TC 1.546.11-87, que cuidou das Contas de 2010 da PRODAM, nos seguintes termos: "*que a questão sobre o Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências – SIGPEC seja destacada dos autos e processada em expediente apartado, com manifestação do Núcleo de Tecnologia da Informação – NTI deste Tribunal*". Essa determinação está sendo cumprida no TC 1.599.14-96.

Cabe ressaltar, também, que no TC 1.836.11-67 é realizada a Auditoria Extraplano para a verificação da consistência dos dados do Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências – SIGPEC, junto à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, por ser o Órgão na Administração gestor do referido sistema.

Diante do exposto e das informações constantes nos autos, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, conheço das auditorias programadas realizadas e dos resultados nelas alcançados, nos termos do artigo 2º da Resolução 06/00, uma vez que atingiram as suas finalidades de avaliar os resultados alcançados na execução do programa 'Educação Especial' e o atendimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento e "avaliar o grau de implantação do SIGPEC – Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências, na Secretaria Municipal de Educação e se o mesmo está atingindo a finalidade proposta.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.