Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

Processo - TC/004112/2016
(Tramitam em conjunto os processos TC/004972/2015, TC/003698/2016, TC/004112/2016, TC/004116/2016, TC/004117/2016, TC/004118/2016 e TC/004119/2016)

Convenentes - Secretaria Municipal de Educação e Associação Educa São Paulo

Acompanhamento da execução do Convênio 313/SME/2013-RP

Objeto - Verificar se o convênio, cujo objeto é o atendimento de crianças de 0 a 4 anos no Centro de Educação Infantil – CEI Anjinho Gustavo, está de acordo com o Plano de Trabalho, bem como a regularidade da prestação de contas

3.187ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVENIO. SME. Atendimento de crianças de 0 a 4 anos no Centro de Educação Infantil. 1. Falhas relativas à infraestrutura, à frequência, aos aspectos técnico-pedagógicos e à prestação de contas. 2. As falhas relativas ao projeto pedagógico são importantes, pois comprometem a qualidade do ensino oferecido. Lei 13.257/16. 3. Pagamentos realizados sem qualquer relatório prévio sobre as atividades desenvolvidas, bem como desembolsos de verba por crianças sem controle da real frequência à unidade escolar. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS NÃO ACEITOS. MULTA. DETERMINAÇÃO. 1. Quantifique o prejuízo ao Erário decorrente dos apontamentos. 2. Efetue a cobrança do valor devido. 3. Passe a exigir que as entidades mantenham conta bancária exclusiva para movimentação dos recursos do convênio e apresentem todos os extratos desta para fins de prestação de contas dos repasses efetuados. Votação unânime

A C Ó R D Ã O

Processo julgado em bloco, nos termos da Resolução 6/2017 desta Corte, do qual é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar irregular a execução do Termo de Convênio 313/SME/2013-RP, em razão não somente das infringências destacadas, referentes à infraestrutura, à frequência e à prestação de contas, como em relação a todos os apontamentos da Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Casa que não foram tidos como saneados, quais sejam, os itens de 4.2 a 4.17.

ACORDAM, à unanimidade, em não aceitar os efeitos financeiros produzidos, visto que demonstrada a existência de prejuízo ao erário, ainda que o valor deva vir a ser liquidado posteriormente, na execução do julgado.

ACORDAM, à unanimidade, em aplicar multa, no valor de R$ 837,71, nos termos da Portaria SG/GAB 01/2021 aos servidores Deborah Dantas Berhmann Mineo, pela responsabilidade quanto às falhas na supervisão da CEI Anjinho Gustavo, e Edmilson Pereira, pela responsabilidade quanto às falhas das prestações de contas apresentadas.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Origem que:

a) quantifique o prejuízo ao erário decorrente dos apontamentos constantes dos itens 4.12, 4.13, 4.14, 4.15 e 4.17, contemplado o período total de vigência do Convênio 313/SME/2013-RP, encerrado em 18/12/2018;

b) efetue a cobrança do valor devido, apurado conforme o item anterior, junto à entidade conveniada;

c) passe a exigir que as entidades mantenham conta bancária exclusiva para movimentação dos recursos do convênio e apresentem todos os extratos desta para fins de prestação de contas dos repasses efetuados.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Origem, à Associação Educa São Paulo e aos servidores que participaram da instrução do feito, com cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, com cópia integral destes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de dezembro de 2021.

JOÃO ANTONIO – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/mfl

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo: **TC/4112/2016** (híbrido)
Origem: Secretaria Municipal de Educação – SME
Interessada: Associação Educa São Paulo
Objeto: Acompanhamento da Execução do Convênio 313/SME/2013-RP, cujo objeto é atendimento de crianças de 0 a 4 anos, de acordo com Plano de Trabalho aprovado pela Diretoria Regional de Educação (DRE) de Guaianases – CEI Anjinho Gustavo

ACOMPANHAMENTO EXECUÇÃO CONVÊNIO. Falhas graves. Irregularidades na infraestrutura oferecida, na apuração da frequência e na prestação de contas. IRREGULAR. NÃO ACEITAÇÃO DE EFEITOS. MULTA. DETERMINAÇÕES.

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento o TC 72.004.112/16-06, consistente em Acompanhamento da Execução do Convênio 313/SME/2013-RP, firmado entre a Secretaria Municipal de Educação e a Associação Educa São Paulo, cujo objeto é atendimento de crianças de 0 a 4 anos, de acordo com Plano de Trabalho aprovado pela Diretoria Regional de Educação – DRE de Guaianases, no Centro de Educação Infantil – CEI Anjinho Gustavo. O prazo inicialmente previsto para a vigência da avença foi de 30 (trinta) meses, com o valor de repasse mensal de R$ 65.052,96.

Em sua manifestação inicial, a Coordenadoria II concluiu pela irregularidade da execução convenial a partir dos seguintes apontamentos, reproduzidos com sua numeração original:

4.1 - O Certificado de Credenciamento Educacional concedido à Associação Educa São Paulo venceu em 20/11/2014, assim como não há autorização de funcionamento da CEI Anjinho Gustavo, vez que a Portaria nº 169, que autorizou o funcionamento da CEI, era válida até 29/08/2014 (item 3.3);
4.2 - Há falta de controle na frequência escolar vez que se verificou diferenças quanto à quantidade de alunos presentes registrada pela coordenação da CEI no registro diário (com a presença de 75 crianças), no anotado no Diário de Classe (72 crianças) e na contagem física realizada *in loco* no dia da visita (69 alunos) (item 3.4.1.a);
4.3 - Alguns documentos obrigatórios dos funcionários e dos alunos não se encontravam na unidade educacional, em desacordo com o art. 35 da Portaria nº 3.477/11 (item 3.4.1 b.1 e b.2);

4.4 - As salas de atividades para o Mini grupo I A, Mini grupo II D, Mini grupo II A (salas 7, 6 e 4, respectivamente) possuem área livre (1,09 m2; 1,08 m2 e 1,18 m2, respectivamente) abaixo do determinado nos Anexos das Portarias nº 3.479/11 e 7.450/2015 (1,20 m2 por criança usuária - item 3.4.1.d);

4.5 - O Plano de Trabalho confeccionado em 2016 não contempla o conteúdo do projeto pedagógico descrito no art. 38 da Portaria nº 3.477/11 e no art. 5º da Portaria nº 7450/15 (item 3.4.2.b);

4.6 – Foi verificada, na sala do Infantil I A, a existência de um desnível de pavimento no meio da sala, sem piso antiderrapante, emborrachado ou faixa de sinalização para evitar qualquer acidente com as crianças, em desconformidade com o Anexo da Portaria nº 3.479/11 a qual exige que as salas de atividades apresentem piso de fácil higienização, antiderrapante e isolante térmico. Na sala do Mini Grupo II D, foi verificado que uma das paredes encontrava-se com a pintura deteriorada, em estado de má conservação do ambiente (item 3.4.3.b);

4.7 - Não há balcão passa-pratos na cozinha, como determina a Portaria nº 3.479/11 e 7.450/2015 (item 3.4.3.c);

4.8 - O pátio externo não possui bancos acessíveis à estatura das crianças, conforme determina o Anexo da Portaria nº 3.479/11 (item 3.4.3.d);

4.9 - Inexistem divisórias entre os vasos sanitários, em desacordo com as exigências da Portaria nº 3.479/11 (item 3.4.3.e);

4.10 - De acordo com o inciso XIII do item 4.2 da Cláusula Quarta do Convênio (fl. 17), a conveniada deve colocar placa cedida pela PMSP em local frontal e visível. Não obstante exista uma placa no CEI, verifica-se que esta não segue o padrão das demais placas dos CEIs conveniados, vez que sequer há o emblema da Prefeitura de SP ou qualquer referência a esta (item 3.5.1);

4.11 - A média de comparecimento mensal no mês de junho, conforme o Relatório de Refeições (73) é superior à média de frequência dos alunos (61,6) no mesmo mês, de acordo com os registros do Diário de Classe, demonstrando falhas nos registros da CEI (item 3.5.2);

4.12 - Não há processo administrativo referente ao inventário de bens adquiridos com o adicional do ano 2013 em diante, em desacordo com o art. 6° do Decreto Municipal nº 53.484/12, o qual determina a elaboração anual do inventário. Ademais, verificou-se que alguns bens presentes no Inventário não se encontravam na CEI (item 3.5.3);

4.13 - No processo de contas analisado (abril/2016) não constam o Relatório Mensal da Supervisão Escolar, nem o parecer técnico conclusivo favorável da execução do convênio, necessário para a liquidação e pagamento, desatendendo, portanto, à cláusula 8.2 do convênio e ao § 3º do art. 33 da Portaria nº 3.477/11, encontrando-se, desse modo, irregular (item 3.5.4);

4.14 - A Associação recebeu verba de *per capita* por crianças que nunca frequentaram a creche e, portanto já deveriam ter tido sua matrícula cancelada por ultrapassar 15 dias de faltas corridas sem justificativa (item 3.6.2.a);

4.15 - Houve recolhimento inferior quanto à provisão para o fundo de reserva, uma vez que a base de cálculo do valor a ser depositado deve considerar além dos salários, as despesas atinentes a vale transporte, FGTS, INSS e PIS; ou seja, sobre o total de despesa com recursos humanos, conforme previsto na alínea “g” da Cláusula Oitava do Termo de Convênio (item 3.6.2.d);

4.16 - A auditoria abstém-se de opinar sobre a regularidade da prestação de contas analisada (*per-capita* do período abril/16) em razão da ausência do fornecimento dos extratos bancários, que impossibilita a conciliação de contas e a comprovação do vínculo entre a destinação dada e o recurso público recebido (item 3.6.3);
4.17 - A CEI deixou de apresentar justificativas referentes às despesas efetuadas com a receita do adicional, em desacordo com o art. 30, § 2º da Portaria nº 3.477/2011; não há evidências de que foram realizadas as 3 cotações de preços/orçamentos exigidos para a compra de bens permanentes e de serviços para melhoria das instalações, assim como a CEI adquiriu utensílios domésticos com a verba do adicional e os enquadrou como bens permanentes, em desacordo com o Manual de Orientações e Normas para Prestação de Contas (item 3.6.5).

O Relatório da Auditoria também fez recomendações relativas à elaboração e documentação da planilha de gastos que deve acompanhar a prestação de contas, à realização de um estudo para verificar as razões de um percentual muito elevado de faltas de crianças matriculadas; e à adoção de procedimentos do controle mensal de frequência.

Ouvida a Assessoria Jurídica de Controle Externo, esta apontou que os itens levantados pela Auditoria refletiam aspectos fáticos e técnicos que dependiam de prévios esclarecimentos por parte da Origem, para permitir a devida manifestação de cunho jurídico, de modo que se limitou a pugnar pela intimação da Secretaria Municipal de Educação.

Em observância ao contraditório e à ampla defesa, foi determinada a intimação da Origem, da Entidade Conveniada, do Ordenador da Despesa e dos agentes públicos arrolados como responsáveis pelas irregularidades constatadas, nos itens 3.7 e 3.8 do Relatório de Auditoria.

Apresentaram defesas os agentes públicos lotados na DRE de Guaianases, Edmilson Pereira, Maria Jeane de Alcântara, Vanda Lúcia Dornelas; a ex-Secretária Municipal de Educação Nádia Campeão; e a Origem. A Associação Educa São Paulo e Edson Luís Amario, que ocupava o cargo de Diretor Regional de Educação à época dos fatos, deixaram o prazo transcorrer *in albis*. Não obstante, posteriormente ao término do prazo, a Entidade Conveniada apresentou manifestação nos autos.

Tornados os autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, a Auditoria entendeu que as informações acrescidas aos autos afastaram as infringências constantes do item 4.1, considerado saneado, mas que os demais itens, 4.2 a 4.17, mereciam ratificação no que tange à irregularidade da execução do convênio.

Além disso, a Coordenadoria II considerou, após a análise das defesas, que a servidora Vanda Lúcia Dornelas não era responsável pelas infringências a ela imputadas no relatório

inicial, visto que a supervisão da unidade escolar era atribuída à servidora Deborah Dantas Berhmann Mineo, razão pela qual sugeriu a intimação da referida agente pública.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo manifestou-se no mesmo sentido, ponderando que a servidora Deborah Dantas Berhmann Mineo era quem realmente havia assinado os relatórios de supervisão da unidade escolar fiscalizada, motivo pelo qual esta Relatoria determinou a intimação desta, que também apresentou defesa.

Em virtude dos novos elementos acrescidos à instrução processual, a Auditoria foi novamente instada a se manifestar, oportunidade em que reiterou sua conclusão pela irregularidade da execução acompanhada, em virtude da manutenção dos apontamentos dos itens 4.2 a 4.17.

Pelos mesmos motivos, foi, mais uma vez, igualmente ouvida a Assessora Jurídica de Controle Externo que acompanhou o entendimento da Auditoria e opinou pelo não acolhimento da execução do Termo de Convênio 313/SME/2013.

A Procuradoria da Fazenda Municipal se manifestou no sentido de que a execução convenial deveria ser julgada regular, posto que os apontamentos trazidos nos autos possuiriam, a seu ver, natureza meramente formal e secundária e que não seriam suficientes a macular os atos analisados. Trouxe precedentes de convênios que tinham como objeto a manutenção de Centros de Educação Infantil e que foram acolhidos por esta Corte de Contas. Concluiu pleiteando o acolhimento dos atos em exame, e, subsidiariamente, formulou pedido de aceitação dos efeitos financeiros decorrentes.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou pelo não acolhimento da execução do convênio, face aos consistentes apontamentos fáticos e técnicos apresentados pela Auditoria e acompanhados pela Assessoria Jurídica de Controle Externo. Em relação ao pedido subsidiário da Procuradoria da Fazenda Municipal de acolhimento dos efeitos financeiros, ponderou que a gravidade dos apontamentos desaconselhava seu acolhimento.

É o relatório.

V O T O

Primeiramente, necessário se faz informar que o acompanhamento de execução do Termo de Convênio 313/SME/2013 efetuado nestes autos decorre do recebimento de denúncia processada no TC 72.004.972/15-05, que suscitava a hipótese de irregularidades em

determinados Centros de Educação Infantil – CEIs, dentre os quais constava o CEI Anjinho Gustavo, mantido pelo convênio citado.

Feita essa explanação sobre os motivos que ensejaram a instauração do processo de fiscalização, passa-se à análise dos apontamentos suscitados pela Auditoria e dos elementos de instrução carreados aos autos.

As infringências consideradas remanescentes pelos Órgãos Técnicos e que, de fato, não foram afastadas pelas defesas trazidas aos autos, constam dos itens 4.2 a 4.17 do Relatório inicial de Auditoria e se referem a diferentes aspectos da execução convenial e podem ser classificadas e agrupadas por demonstrarem falhas relativas à infraestrutura, frequência e prestação de contas.

Quanto às falhas constatadas na infraestrutura da CEI Anjinho Gustavo, restou demonstrado que havia salas com tamanho inadequado, menores do que o mínimo considerado necessário e exigido pelo convênio (item 4.4); desnível de piso em sala de aula que poderia causar acidentes para crianças e funcionários da unidade (item 4.6); ausência de balcão na cozinha para fornecimento das refeições (item 4.7); bancos com altura inadequada para a estatura das crianças atendidas pelo convênio, que tem idade entre 0 e 4 anos, o que também seria passível de causar acidentes (item 4.8); ausência de divisórias entre vasos sanitários (item 4.9) e ausência de indicação na placa da unidade de que se trata de unidade escolar mantida pela Prefeitura Municipal (item 4.10).

Estas irregularidades relacionadas à infraestrutura da CEI decorrem tanto do descumprimento dos termos do convênio pela Entidade Conveniada e do Manual de Orientações e Normas de Prestação de Contas, como também de falhas por parte do controle da execução convenial por parte da Secretaria Municipal da Educação.

Isso porque não foram encontradas evidências da realização de visitas de Supervisão Escolar nos meses de fevereiro e abril de 2016, e nos meses de março e maio daquele mesmo ano, apesar de haver registro de visitas, não consta qualquer apontamento das falhas encontradas pela Auditoria quanto a esses aspectos materiais. Ademais, a própria Supervisora Escolar responsável pela CEI Anjinho Gustavo, na defesa apresentada a esta Corte de Contas admite que não realizou todas as visitas mensais devidas, justificando haver excesso de unidades a fiscalizar. A seu turno, a Associação Conveniada também admite as falhas, posto que em sua defesa informa quais providências estão em curso, tomadas a partir dos apontamentos realizados pela Equipe Auditora desta Corte de Contas.

Passando às infringências relativas ao controle de frequência das crianças matriculadas na unidade escolar, foram verificadas discrepâncias entre o registro de alunos pela coordenação, o diário de classe preenchido pelos responsáveis pelas salas e a contagem física feita pela Auditoria em suas visitas às unidades (item 4.2). Além dessas inconsistências de registros da

frequência propriamente dita, há também divergência com os registros dos controles de refeições servidas, que não são compatíveis com o quantitativo de presença de alunos nas respectivas datas (item 4.11).

Este problema com o registro das frequências desdobra-se em duas falhas extremamente relevantes relacionadas à dimensão pedagógica no atendimento das crianças e ao controle dos recursos investidos na parceira. Isso se dá porque o repasse mensal é calculado de acordo com o número de crianças matriculadas que efetivamente frequentam a unidade, posto que o art. 25, §4.º, da Portaria SME 3.477/2011, vigente à época dos fatos, previa o desligamento – e o consequente não pagamento da verba *per capita* – de crianças que faltassem por 15 dias consecutivos sem justificativa.

Em derradeiro quanto às espécies de falhas detectadas, têm-se os problemas prestações de contas, que podem ser sintetizadas como sendo: não realização de inventário anual de bens e ausência de bens que deveriam estar na unidade escolar (item 4.12); realização de pagamentos das verbas do convênio sem a apresentação do relatório mensal da Supervisão Escolar e sem parecer sobre a execução do convênio (item 4.13); realização de repasses de verba *per capita* por crianças que nunca frequentaram a creche e já deveriam ter tido sua matrícula cancelada (item 4.14); recolhimento a menor de provisão para o fundo de reserva, a ser utilizado para pagamento de determinadas verbas trabalhistas dos funcionários da CEI (item 4.15); ausência de justificativa para as despesas realizadas com a verba adicional, que não foram precedidas de cotações de preços (item 4.17).

Estas irregularidades na prestação de contas são revestidas de maior gravidade, visto que suscitam a ocorrência de dano ao Erário, já que houve pagamentos realizados sem qualquer relatório prévio sobre as atividades desenvolvidas, bem como comprovados desembolsos de verba por crianças que não estavam frequentando a unidade escolar.

Por último, com relação à não entrega dos extratos bancários pela Associação Educa São Paulo e a defesa apresentada por esta, ao negar acesso aos documentos, esclareça-se que as contas bancárias específicas para movimentação de recursos públicos descentralizados pela Municipalidade não se relacionam à intimidade ou à vida privada de qualquer pessoa, tampouco representam o patrimônio daqueles encarregados de geri-los.

Assim, tais contas não se sujeitam ao sigilo bancário de que cuida a Lei Complementar 105/2001, de maneira que as informações nelas contidas, por se tratar de patrimônio público, não podem ser sonegadas aos Órgãos de Controle Externo que, por missão constitucional e legal, exercem os controles sobre os referidos recursos.

Assim, diante de todo o exposto, a execução do Termo de Convênio 313/SME/2013-RP deve ser JULGADA IRREGULAR, em razão não somente das infringências

destacadas, referentes à infraestrutura, à frequência e à prestação de contas, como em relação a todos os apontamentos de Auditoria que não foram tidos como saneados, quais sejam, os itens de 4.2 a 4.17. Em relação aos EFEITOS FINANCEIROS produzidos, estes NÃO SÃO PASSÍVEIS DE ACOLHIMENTO, visto que demonstrada a existência de prejuízo ao Erário, ainda que o valor deva vir a ser liquidado posteriormente, na execução do julgado, como a seguir determinado.

APLICO MULTA no valor de R$ 837,71, nos termos da Portaria SG/GAB 01/2021 aos servidores Deborah Dantas Berhmann Mineo, pela responsabilidade quanto às falhas na supervisão da CEI Anjinho Gustavo, e Edmilson Pereira, pela responsabilidade quanto às falhas das prestações de contas apresentadas.

DETERMINO QUE A ORIGEM:

a) quantifique o prejuízo ao Erário decorrente dos apontamentos constantes dos itens 4.12, 4.13, 4.14, 4.15 e 4.17, contemplado o período total de vigência do Convênio 313/SME/2013-RP, encerrado em 18/12/2018;

b) efetue a cobrança do valor devido, apurado conforme o item anterior, junto à Entidade Conveniada;

c) passe a exigir que as entidades mantenham conta bancária exclusiva para movimentação dos recursos do convênio e apresentem todos os extratos desta para fins de prestação de contas dos repasses efetuados.

INTIMEM-SE a Origem, a Associação Educa São Paulo e os servidores que participaram da instrução do feito, do teor do presente voto e do acórdão dele resultante.

OFICIE-SE ao Ministério Público, encaminhando-se cópia integral dos autos.

Plenário Conselheiro PAULO PLANET BUARQUE, 01 de dezembro de 2021.

MAURICIO FARIA
Conselheiro