Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-57/2023

Processo	-	TC/007000/2019
Auditadas	-	Secretaria Municipal de Educação/Diretorias Regionais de Educação – DRE
Objeto	-	Auditoria Programada – Verificar em que medida os processos de prestação de contas dos termos de colaboração para gestão de Centros de Educação Infantil – CEI, atendem aos requisitos documentais previstos na Portaria SME 4.548/17 e no Manual de Gestão de Parcerias, bem como analisar se os documentos constam dos respectivos processos

3.265ª Sessão Ordinária

AUDITORIA PROGRAMADA. SME. Verificar em que medida os processos de prestação de contas dos termos de colaboração para gestão de Centros de Educação Infantil atendem aos requisitos documentais, bem como analisar se os documentos constam dos respectivos processos. Port. SME 4.548/2017. Manual de Gestão de Parcerias. 1. Os instrumentos de controle previstos na Port. 4.548/2017 e no Manual de Gestão de Parcerias devem ser elaborados nas Diretorias Regionais de Educação. 2. O acompanhamento das prestações de contas é ponto sensível para a adequada execução das parcerias, tendo em vista achada ensejando a denúncia de vários termos de colaboração e o descredenciamento de algumas organizações da sociedade civil, pela Secretaria. 3. A pronta análise das prestações de contas detecta tempestivamente os problemas ocorridos, sua pronta correção, e garante a prestação, com qualidade, dos serviços prestados à população. 4. O controle das prestações de contas referentes aos repasses efetuados pela Administração seja no âmbito dos Convênios, dos Termos de Parcerias e dos Contratos de Gestão, diante dos significativos valores envolvidos, deve ser realizado por meio de sistema. CONHECIDA. Votação unânime

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais 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, considerando a natureza do presente processo de fiscalização, em conhecer da Auditoria Programada e dos resultados nela alcançados, para fins de registro, não determinando outros encaminhamentos, tendo em vista que poderão ser tratados no processo TC/015053/2021, de objeto similar.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após as providências, com as cautelas de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de março de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/affo

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo:	**TC/007000/2019**
Interessada:	Secretaria Municipal de Educação
Objeto:	Verificar em que medida os processos de prestação de contas dos termos de colaboração para gestão de Centros de Educação Infantil (CEIs), sob responsabilidade das Diretorias Regionais de Educação (DREs), atendem aos requisitos documentais previstos na Portaria SME nº 4.548/17 e no Manual de Gestão de Parcerias, analisando se os documentos constam dos respectivos processos

Egrégio Plenário,

Trata o presente de Auditoria Programada tendo por objetivo verificar em que medida os processos de prestação de contas dos termos de colaboração para gestão de Centros de Educação Infantil (CEIs), sob responsabilidade das Diretorias Regionais de Educação (DREs), atendem aos requisitos documentais previstos na Portaria SME nº 4.548/17 e no Manual de Gestão de Parcerias, analisando se os documentos constam dos respectivos processos.

Os resultados da análise realizada por amostragem aleatória (inferência estatística), contemplando 5% dos processos de celebração de termos de colaboração, distribuídos por Diretorias Regionais de Educação (DREs), assinalaram no que a atividade não está sendo desenvolvida a contento, quer seja pela prestação de contas da entidade parceira ou pela atividade de fiscalização das DREs, devido as seguintes constatações feitas no Relatório de Auditoria (Peça):

4.1. Dos 99 processos analisados, em 21 deles não foi localizada a prestação de contas do 3º trimestre de 2018 (julho, agosto e setembro) na pesquisa realizada no sistema SEI, em especial, nas DREs de São Miguel Paulista e Guaianases. (item 3.2).
4.2. Em todas as DREs foi constatado o não atendimento aos requisitos documentais na prestação de contas por parte das entidades parceiras. Destacamos as DREs de São Miguel Paulista, Guaianases, São Mateus e Itaquera, nas quais os percentuais foram mais acentuados. (Item 3.3.1.)
4.3. A atividade das DREs de conferência, análise e emissão de pareceres não está sendo

desenvolvida nos termos da legislação, em virtude de:

4.3.1. Não foram localizados no Sistema SEI os Relatórios de Supervisão Escolar mensal, em especial nas DREs Butantã, Campo Limpo, Guaianases, Ipiranga Itaquera e São Miguel (Item 3.3.2.1)

4.3.2. A verificação da regularidade formal das prestações de contas não está sendo realizada no prazo de dez dias em todas as DREs, pois considerando que o 3º trimestre corresponde aos meses de julho, agosto e setembro, constatamos que prestações de contas datadas de outubro/2018 tiveram a verificação da regularidade formal somente nos primeiros meses de 2019, demonstrando que a tempestividade das análises não vem sendo cumprida (Item 3.3.2.2.)

4.3.3. A atividade de emitir manifestação quanto à adequação da prestação de contas não está sendo executada pela maioria das DREs, a exceção da DRE Penha e Santo Amaro, vez que não localizamos no sistema SEI tais manifestações. Revela-se, ainda, que nas DREs Butantã, Capela do Socorro, Freguesia e Pirituba, em 100% dos processos não foram localizadas as manifestações. (Item 3.3.2.3)

4.3.4. A atividade de emitir Parecer Técnico Conclusivo sobre da prestação de contas não está sendo executada pela maioria das DREs, a exceção da DRE Penha, vez que não localizamos no sistema SEI tais manifestações. Das 13 DREs, em 9 delas o Parecer Técnico não está sendo efetivado. (Item 3.3.2.4)

4.3.5. A emissão do Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação foi observada somente na DRE Ipiranga em alguns processos, nas demais DREs essa atividade não foi identificada em nenhum processo analisado. (Item 3.3.2.5)

4.4. A Administração Pública não mantém, em seu sítio oficial na internet, os planos de trabalho e as entidades parceiras também não divulgam, em seu sítio oficial na internet, os valores pagos, de maneira individualizada, a título de remuneração de sua equipe de trabalho vinculada à execução do objeto e com recursos da parceria, juntamente com a divulgação dos cargos e valores, nos termos da legislação vigente. (Item 3.4)

Como ato contínuo a Origem e os responsáveis pela Pasta à época[1] foram oficiados. Ofereceram esclarecimentos os Srs. João Cury Neto e Pedro Rubez Jeha.

As defesas apresentadas trouxeram aos autos as seguintes informações: a) a SME sempre

[1] Foram oficiados os Senhores Bruno Caetano, João Cury Neto, Alexandre Schneider e Pedro Rubez Jeha

buscou acompanhar e ajudar as DREs no aprimoramento de procedimentos de fiscalização das prestações de contas, unificação de entendimento, oferecendo formações, o uso do Manual de Gestão de Parcerias, adoção de alterações no sistema EOL e que esse é um trabalho contínuo de aperfeiçoamento da qualidade dos serviços; b) esclarece de forma geral as dificuldades enfrentadas pelas organizações e técnicos, tais como: com o advento do Marco Regulatório (Portaria SME nº4.548/17) e legislações supervenientes houve um período de transição com inúmeras dificuldades de adequação à formatação das prestações de contas; a abertura de conta bancária específica para cada unidade educacional demandou providências junto aos agentes bancários, que ocasionaram atrasos; a implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), a rotatividade de funcionários no setor de parcerias atribuída à complexidade do trabalho e a quantidade elevada de prestações de contas para análise de um contador; c) as organizações apresentaram, e ainda apresentam, muitas dificuldades na apresentação de documentos necessários para a prestação de contas e tal situação vem sendo enfrentada pelas DREs com a realização de formação para as OSCs e elaboração de check list da documentação nos termos da legislação vigente para minimizar as falhas; d) esclarece que os relatórios de supervisão escolar são inseridos nos processos conforme estabelecido no art. 32 da Portaria nº 4.548/17, analisados e caso necessário, as organizações são notificadas para adoção de providências; e) o descumprimento do prazo ocorreu em decorrência das dificuldades expostas, contudo, os servidores têm intensificado esforços no sentido de realizar o cumprimento desse quesito; f) as organizações alegam dificuldades para cumprir prazos; g) informa que o parecer do Gestor de Parcerias somente é inserido no SEI após a conclusão da análise das prestações de contas pelo Setor de Parcerias, mediante parecer da Contabilidade da DRE, havendo grande esforço por parte dos servidores, realizando reuniões com os envolvidos, visando rever o fluxo e realinhar procedimentos que possam minimizar os obstáculos e dinamizar os trabalhos; h) os Relatórios Técnicos são inseridos após o término da análise das prestações de contas do último trimestre e em muita DREs, tal situação já está em fase final de regularização; i) está em fase de implantação a plataforma eletrônica para informatização das prestações de contas, que permitirá a divulgação dos planos de trabalho.

No trabalho realizado, a Auditoria assinalou que a Lei Federal nº 13.019/14 estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para consecução de finalidades de interesse público e

recíproco, mediante a execução de atividades ou projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

Nesse sentido, no que diz respeito especificamente à educação infantil no Município de São Paulo, o Decreto nº 57.575/2016 dispõe sobre a aplicação da Lei Federal nº 13.019/14 no âmbito do Município, e a Portaria SME nº 4.548/17 estabelece normas para a celebração e o acompanhamento de termos de colaboração entre a Secretaria Municipal de Educação e Organizações da Sociedade Civil visando à manutenção em regime de mútua cooperação, de Centros de Educação Infantil (CEI) para o atendimento de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos.

A SCE ainda esclareceu que o Município adota como política de governo, a atuação na educação infantil por meio de Centros de Educação Infantil – CEIs (0 a 3 anos), diretos (geridos pela administração pública) e em parceria, que se dividem em indiretos (entidades gerenciam o imóvel municipal ou o imóvel locado pela SME) e privados (a entidade gerencia imóvel próprio ou locado).

Para viabilizar a execução das atividades são celebrados termos de cooperação com entidades parceiras, com repasses mensais de recursos pela SME, calculando o montante a ser pago pelo valor per capita, estabelecido em Portaria, relativo ao número de crianças matriculadas.

Em dezembro de 2018, a SME havia celebrado 1.995 termos de colaboração para atuação de entidades em Centro de Educação Infantil, com valor orçado de R$ 2,7 bilhões para 2019.

Feita essa contextualização, a Auditoria demonstrou que a análise técnica ocorreu por amostragem aleatória (inferência estatística), contemplando 5% dos processos de celebração de termos de colaboração, distribuídos por Diretorias Regionais de Educação, como detalhado no Quadro 1 do Relatório.

O acesso aos processos da Prefeitura, por meio de consulta ao Sistema Eletrônico de Informação (SEI), ocorreu no período de 02/05/2019 a 10/06/2019, sendo analisados os processos de prestação de contas, no total de 99 processos correspondentes ao 3º trimestre de 2018. A análise realizada consistiu na verificação da existência dos documentos exigidos na legislação, não sendo objeto os seus conteúdos ou os méritos dos documentos.

Dos 99 processos analisados, em 21 deles não foi localizada, na pesquisa realizada no sistema SEI, a prestação de contas do 3º trimestre de 2018 (julho, agosto, setembro).

Quanto aos requisitos de formalização da prestação de contas, a Especializada separou os requisitos em dois grupos: a) o grupo que corresponde à documentação a ser apresentada pela entidade parceira; e b) o grupo referente à atividade na DRE de conferência, análise e emissão de pareceres.

Para verificação do atendimento aos requisitos documentais a serem apresentados pelas entidades parceiras, a Auditoria calculou o percentual de processos analisados versus os requisitos não atendidos por cada DRE, tendo constatado que todas as DREs apresentaram requisitos não atendidos, sendo que as DREs de São Miguel Paulista, Guaianases, São Mateus e Itaquera foram as que apresentaram os percentuais mais acentuados, convergindo com o fato de serem DREs com maior número de processos de prestação de contas do 3º trimestre não localizados no sistema SEI.

Para os processos analisados em que há prestação de contas do 3º trimestre, observou-se que os requisitos documentais foram em sua maioria atendidos.

Cabe às DREs a supervisão escolar mensal, a verificação da regularidade formal dos documentos enviados, a emissão de manifestação pelo Setor de Parcerias, o Parecer Técnico Conclusivo emitido pelo gestor da parceria e o Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação, a ser elaborado pelo Setor de Parcerias em conjunto com o gestor.

O Relatório de Supervisão Escolar está previsto no art. 50 da Portaria nº 4.548/17 e no item 11.3 do Manual de Gestão de Parcerias, com previsão de emissão mensal.

Nessa análise, foram identificadas situações em que não há no Sistema SEI os Relatórios de Supervisão Escolar mensal, especialmente nas DREs Butantã, Campo Limpo, Guaianases, Ipiranga, Itaquera e São Miguel.

No tocante à verificação da regularidade formal, o Setor de Parcerias da DRE deverá, em até 10 dias da apresentação da prestação de contas parcial, verificar a sua regularidade formal. Quanto a isso, a análise dos processos de prestação de contas realizada no presente trabalho constatou que todas as DREs não atenderam ao prazo de dez dias para a verificação da regularidade formal.

Considerando que o 3º trimestre corresponde aos meses de julho, agosto e setembro, a Auditoria identificou que prestações de contas datadas de outubro/2018 tiveram a verificação da regularidade formal somente nos primeiros meses de 2019, demonstrando a intempestividade das análises, prejudicando a efetividade da fiscalização e do controle.

De acordo com a legislação, o Setor de Parcerias da DRE deverá, após o retorno do processo do setor da Contabilidade, emitir manifestação quanto à prestação de contas parcial, podendo propor aprovação, aprovação com ressalvas ou a rejeição das contas. A atividade de emitir manifestação quanto à adequação da prestação de contas não estava sendo executada pela maioria das DREs. Ressalte-se, ainda, que nas DREs Butantã, Capela do Socorro, Freguesia e Pirituba, em 100% dos processos não foram localizadas as manifestações.

Ao gestor da parceria compete, ainda, a emissão de Parecer Técnico Conclusivo de análise da prestação de contas parcial, decidindo pela suspensão do repasse nas hipóteses previstas na legislação. Neste aspecto, a Auditoria constatou também que a emissão do mencionado parecer também não estava sendo executada pela maioria das DREs.

A Portaria nº 4.548/19 e o item 13 do Manual de Gestão e Parcerias também estabelece elaboração, pelo Setor de Parcerias e pelo gestor, com colaboração dos demais setores da DRE, do Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação, o qual levará em conta a pesquisa de satisfação de atendimento, o cumprimento do Plano de Trabalho e das Metas, contendo recomendações não impeditivas da continuidade da parceria ou até mesmo a indicação da parceria, conforme o caso.

Esse instrumento de controle, assim como os demais já assinalados, também não estava sendo elaborado a contento. Neste trabalho, a Auditoria observou que somente na DRE Ipiranga ocorreu parcialmente a emissão do referido Relatório.

Por último, quanto à transparência da aplicação dos recursos públicos, em que pese a obrigatoriedade prevista para disponibilização no site oficial na internet, da relação das parcerias celebradas e dos Planos de Trabalho, por no mínimo 180 dias após o respectivo encerramento, a Subsecretaria de Controle Externo identificou tão somente a disponibilização dos Termos de Colaboração[2]. Informações sobre os Planos de Trabalho, valores pagos, remuneração da equipe de trabalho vinculada à execução do objeto, não foram localizadas pela equipe da Especializada.

Após a análise dos esclarecimentos prestados, a Subsecretaria de Controle Externo manteve as conclusões do relatório inicial.

A Procuradoria da Fazenda Municipal concluiu que a Auditoria Programada alcançou seus objetivos, razão pela qual, e dada a sua natureza instrumental, requereu seja conhecida e registrada.

A Secretaria-Geral assinalou que os objetivos da Auditoria Programada foram cumpridos e os autos reúnem condições de serem submetidos à apreciação, para conhecimento dos resultados alcançados, sem prejuízo das recomendações e determinações que forem consideradas pertinentes.

É o Relatório.

[2] http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt_PT/dataset/convenios-de-educacao-infantil

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

VOTO

Como se observa dos autos, a atividade de verificação de prestação de contas dos Termos de Colaboração para gestão dos Centros de Educação Infantil (CEIs), sob responsabilidade das Diretorias Regionais de Educação (DREs), não estava sendo desenvolvida a contento, quer seja pela prestação de contas da entidade parceira, quer seja pela atividade de fiscalização das Diretorias Regionais de Educação (DREs). Os instrumentos de controle previstos na Portaria nº 4.548/17 e no Manual de Gestão de Parcerias não estavam sendo elaborados na grande parte das Diretorias Regionais de Educação.

Em outro processo, TC/015053/2021, a Subsecretaria de Controle Externo destacou que o acompanhamento contínuo dos diversos aspectos das prestações de contas é ponto sensível para a adequada execução das parcerias, tendo em vista os achados de uma Auditoria realizada pela Controladoria Geral do Município (CGM), a qual ensejou a denúncia de vários termos de colaboração e o descredenciamento de algumas organizações da sociedade civil pela Secretaria Municipal de Educação.

Para além das irregularidades formais eventualmente constatadas, o atraso na análise das prestações de contas, ao impedir a detecção tempestiva de problemas ocorridos durantes a prestação e sua pronta correção, compromete a prestação, com qualidade, dos serviços prestados à população, podendo representar o risco de prejuízo ao erário.

Nestes autos, a Secretaria Municipal de Educação noticiou o desenvolvimento de plataforma eletrônica para tal finalidade, porém, nos autos do TC/015053/2021, a Auditoria verificou que tal ferramenta "não entrou em ambiente de produção".

Como já tive oportunidade de afirmar em várias ocasiões, considero inadmissível que o controle das prestações de contas referentes aos repasses efetuados pela Administração Pública Municipal, seja ele no âmbito dos Convênios, dos Termos de Parcerias e dos Contratos de Gestão, diante dos significativos valores envolvidos, não seja realizado por meio de sistema. A inexistência de uma ferramenta tecnológica para tal finalidade impede a correta verificação do

cumprimento dos ajustes, mas também não pode ser utilizada como justificativa para a não realização da necessária atividade de verificação das prestações de contas.

Pelo exposto, diante da natureza do presente processo de fiscalização, conheço dos resultados alcançados na presente Auditoria Programada para fins de registro e deixo de estabelecer outros encaminhamentos em função de que os mesmos poderão ser tratados no TC/015053/2021, de objeto similar.

Após as providências, com as cautelas de praxe, arquive-se os autos.

Plenário Conselheiro PAULO PLANET BUARQUE, 15 de março de 2023.

MAURICIO FARIA
Conselheiro