II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-56/2023

Processo	-	TC/015053/2021
Interessada	-	Secretaria Municipal de Educação
Objeto	-	Auditoria Programada – Verificar se os procedimentos operacionais adotados para controle das prestações de contas das creches parceiras, realizados pela Administração Direta, são aderentes às disposições constantes dos artigos 53 a 66 da Portaria SME 4.548/2017, quanto ao controle e à transparência

3.265ª Sessão Ordinária

AUDITORIA PROGRAMADA. SME. Verificar os procedimentos operacionais adotados para controle das prestações de contas das creches parceiras. Arts. 53 a 66 da Port. SME 4.548/2017. 1. Constatadas diversas falhas referentes a controles de prazo, emissão de pareceres e medidas previstas. 2. Em 76,9% dos casos não foi formalizada prestação de contas final pelas organizações parceiras, e mesmo quando realizada se deu de forma extemporânea. 3. A apresentação de prestação de contas e a restituição de eventuais saldos remanescentes são procedimentos fundamentais a serem observados pelas organizações no momento do encerramento da parceria, com a imposição de várias medidas, ressaltada a instauração de tomada de contas especial. Art. 62, § 1º, Port. SME 4.548/2017. 4. O atraso na análise das prestações de contas impede a detecção tempestiva de problemas ocorridos e sua pronta correção, comprometendo a qualidade dos serviços prestados à população e podendo representar risco de prejuízo ao erário. 5. A inexistência de ferramenta tecnológica destinada especificamente à prestação de contas impede a correta verificação do cumprimento dos ajustes. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Informe se o módulo de prestação de contas no SIGEP já está implantado e em funcionamento e, caso negativo, qual o atual cronograma para implantação. 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, em conhecer dos resultados alcançados na presente Auditoria Programada, para fins de registro

ACORDAM, à unanimidade, em determinar a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Educação para informar, **no prazo de 30 (trinta) dias**, se o módulo de prestação de contas no *SIGEP* já está implantado e em funcionamento e, em caso negativo, qual é o atual cronograma para implantação.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, DOMINGOS DISSEI 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

/cv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo:	**TC/015053/2021**
Interessada:	Secretaria Municipal de Educação
Objeto:	Verificar se os procedimentos adotados para controle das prestações de contas das creches parceiras, realizado pela Administração Direta, são aderentes às disposições constantes dos arts. 53 a 66 da Portaria SME 4.548/2017, quanto ao controle da transparência

Egrégio Plenário,

Trata o presente de Auditoria Programada tendo por objetivo verificar se os procedimentos adotados para controle das prestações de contas das creches parceiras realizados pela Administração Direta são aderentes às disposições constantes dos arts. 53 a 66 da Portaria SME 4.548/2017[1] acerca do controle e transparência.

O Relatório de Auditoria (Peça 14) elaborado de acordo com os testes realizados na amostra selecionada para o presente trabalho assinalou que não há aderência à legislação vigente, quanto ao controle da transparência, apresentando as seguintes conclusões:

> "Prestação de contas parcial (amostra com 25 unidades):
> 4.1. Ausência de processo de prestação de contas de duas unidades da amostra, confrontando o disposto no art. 2º do Decreto Municipal 55.838/2015 (item 3.2). 4.2. Ausência em dois processos, de manifestação do Setor de Parcerias sobre a compatibilidade entre a documentação apresentada pela organização e os relatórios de visita mensal da Supervisão Escolar elaborados, em infringência ao art. 59 da Portaria 4.548/2017 (item 3.2).
> 4.3. Extemporaneidade na análise de todos os CEIs da amostra que prestaram contas ou nos quais havia manifestação do Setor de Parcerias (21 unidades), sendo que em 42,9% o atraso foi superior a 200 dias (item 3.2).
> Prestação de contas final (amostra com 13 unidades):
> 4.4. Em 76,9% dos processos, não foi formalizada prestação de contas pelas organizações

[1] Os arts. 53 a 66 estão inseridos no Capítulo V- Prestação das Contas da Portaria SME nº 4.548/2017

parceiras, e nos demais casos, a apresentação se deu de forma extemporânea – infringência ao art. 62, I, da Portaria 4.548/2017 (item 3.3).

4.5. Em 84,6% dos processos da amostra não foi identificado parecer técnico conclusivo, contrariando o disposto no art. 66 da Portaria 4.548/2017 (item 3.3)

4.6. Em 30,8% dos casos analisados (4 CEIs da amostra) não foi instaurado procedimento de tomada de contas especial; e mesmo nos demais processos, nos quais foi instaurado processo compatível com a tomada de contas especial, os prazos previstos na legislação para implantação do procedimento não foram observados, em infringência ao art. 62, § 1º, da Portaria 4.548/2017 (item 3.3). Prestação de contas parcial e prestação de contas final (transparência):

4.7. Inexistência de plataforma eletrônica de prestação de contas, configurando infringência ao art. 54 da Portaria 4.548/2017 (item 3.2).

Para além das irregularidades formais constatadas, consigna-se que o atraso na análise das prestações de contas, ao impedir a detecção tempestiva de problemas porventura ocorridos ao longo da execução da parceria, bem como tornar mais complexa a tomada de medidas atinentes ao encerramento de parceiras, acaba por comprometer a asseguração da qualidade dos serviços prestados à população, além de elevar sobremaneira o risco de prejuízo ao erário".

A Subsecretaria de Controle Externo assinalou que no âmbito de outro trabalho de fiscalização, TC/007000/2019[2], a Secretaria Municipal de Educação noticiou o desenvolvimento de plataforma eletrônica destinada especificamente à prestação de contas. No entanto, constatou a Auditoria que essa ferramenta ainda não entrou em ambiente de produção, contrariando o disposto no art. 54 da Portaria nº 4.548/2017, que estabeleceu, há mais de quatro anos que a prestação de contas ocorreria em plataforma eletrônica, permitindo a visualização de qualquer interessado.

Como ato contínuo a Origem foi oficiada para apresentação de esclarecimentos.

A Secretaria Municipal de Educação esclareceu, em breve síntese que:

[2] Auditoria Programada para verificar em que medida os processos de prestação de contas dos Termos de Colaboração para gestão de Centros de Educação Infantis (CEIs), sob responsabilidade das Diretorias Regionais de Educação (DREs), atendem aos requisitos documentais previstos na Portaria nº 4.548/17 e no Manual de Gestão de Parcerias, analisando se os documentos constam dos respectivos processos.

(i) apesar de constantes orientações por parte da Divisão de Parcerias aos técnicos das DREs com relação ao cumprimento de prazos e procedimentos constantes da legislação, o volume de trabalho que as parceiras exigem dos técnicos favorece os atrasos observados pela Auditoria; (ii) acredita que a sistematização dos processos permitirá tanto a celeridade quanto à eficácia na fiscalização e acompanhamento; (iii) está em fase de implantação o Sistema de Gestão de Parceiras (SIGEP), no qual será possível que a Organização insira gradativamente, durante o trimestre, toda a documentação relativa à prestação de contas, permitindo que a DRE acompanhe o processo, gerando maior agilidade na análise; (iv) o sistema previsto possuirá recursos para acompanhamento da inserção dos dados pela Organização, realizando inclusive pré-análise da documentação, não permitindo a submissão da prestação de contas caso esteja incompleta ou em desconformidade ao previsto no art. 57 da Portaria SME nº 4548/17; (v) referente ao controle de prazos e medidas previstos na Portaria para a prestação de contas final, a Secretaria acredita que a atual organização dificulta o controle por parte do órgão central e que haverá, no novo sistema, um módulo voltado para denúncia dos termos de colaboração, possibilitando o acompanhamento e fiscalização de todas as ações e sanções previstas a partir da denúncia, bem como o cumprimento dos prazos previstos na legislação vigente, impedindo inclusive o prosseguimento do processo no caso de descumprimento dos prazos; (vi) no que diz respeito à plataforma eletrônica mencionada no art. 54 da Portaria SME nº 4548/2017, informa que no mês de dezembro foi iniciada a implantação do SIGEP, com o módulo de credenciamento educacional e a previsão é de implantação gradativa até o módulo de prestação de contas em abril de 2022, ressaltando que o sistema possibilitará maior celeridade na análise das prestações de contas e demais processos, possibilitando que os problemas ocorridos durante a execução da parceria sejam detectados tempestivamente.

A Subsecretaria de Controle Externo, após análise dos esclarecimentos prestados pela Origem concluiu que as informações apresentadas não possuem elementos capazes de alterar os apontamentos feitos.

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

É o Relatório.

VOTO

No trabalho realizado, como critérios para avaliação do controle das parcerias por parte da Secretaria Municipal de Educação, a Auditoria selecionou: (i) os prazos para as prestações de contas parciais fixados no art. 58; (ii) os prazos para a prestação de contas final estabelecidos nos arts. 62 e 65; e (iii) a existência da plataforma prevista no art. 54, todos da Portaria SME nº 4.548/2017.

A Subsecretaria de Controle Externo destacou que o acompanhamento contínuo dos diversos aspectos das prestações de contas, preconizado pela mencionada Portaria, 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.

A amostra do presente trabalho foi constituída por 38 CEIs parceiros, 25 sorteados da lista de unidades encaminhadas pela SME no TC 12502/2020 (antecipação de matrícula em 2020) e 13 do rol de unidades denunciadas enviadas pela Pasta para esta Auditoria, as quais contemplam unidades localizadas nas 13 Diretorias Regionais de Educação da cidade e em nove, dos 10 distritos considerados prioritários no Plano Municipal da Primeira Infância, quais sejam: Capão Redondo, Jardim Ângela, Grajaú, Cidade Tiradentes, Iguatemi, São Rafael e Brasilândia.

Foram analisadas as prestações de contas parciais do 4º trimestre de 2019 para evitar distorções decorrentes de alterações de procedimentos adotados pela SME durante a pandemia de Covid-19.

Quanto às prestações de contas finais, foram analisadas amostras dos termos de colaboração denunciados em 2019, 2020 e 1º semestre de 2021.

Além disso, a presente Auditoria é convergente com a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável das Nações Unidas, sobretudo em relação ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16, Metas Global e Municipal 16.6, nos seguintes termos:

> *"Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis."*

A Meta 16.10 da Agenda Municipal 2030 dispõe o seguinte:

"Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais".

O trabalho realizado pela Auditoria apresentou os seguintes resultados:

● **Prestação de contas parciais (trimestrais)**

No que se refere ao prazo para apresentação de contas parciais, diante da falta de especificação de data precisa, a Subsecretaria de Controle Externo considerou o fim do trimestre seguinte como prazo para sua apresentação, nos termos do art. 57 de mencionada Portaria, que dispõe que "a organização parceira deverá apresentar a prestação de contas parcial ao término de cada trimestre do ano".

Na análise efetuada, foi constatada a ausência de prestação de contas referente ao 4º trimestre de 2019 de duas unidades. E mesmo tendo presente que, no âmbito de outro trabalho de fiscalização (TC/007000/2019), a Secretaria Municipal de Educação informou o desenvolvimento de plataforma eletrônica destinada especificamente à prestação de contas, a Auditoria verificou que essa ferramenta ainda não havia entrado em ambiente de produção, contrariando o disposto no art. 54 da Portaria, que previu, em 2017, que as prestações de contas seriam realizadas em plataforma eletrônica.

Constatou também que as 23 organizações parceiras remanescentes apresentaram prestações de contas parciais até o final do 1º trimestre de 2020, dentro do prazo adotado pela Auditoria, sendo que 60,9% das entidades enviaram prestação de contas em fevereiro de 2020 e uma das organizações apresentou prestação de contas incompleta.

Levando em consideração o estabelecido no art. 58 da referida Portaria, a SCE adotou, de forma conservadora, para a realização do trabalho, o maior prazo possível para verificação da regularidade formal da prestação de contas pelo Setor de Parcerias da DREs, que é de até 15 dias.

Assim, verificou que em dois processos não havia sequer a manifestação do Setor de Parcerias e no demais casos (21 unidades), a totalidade das prestações de contas foi analisada após o prazo estabelecido.

Além disso, em nove casos (42,9%), o atraso para manifestação do Setor de Parcerias acerca da regularidade formal da prestação de contas parcial foi superior a 200 dias, e em 3 deles, o atraso foi superior a 400 dias.

● Prestação de contas final

Nessas prestações de contas foram constatadas diversas falhas relevantes nos processos referentes a controles de prazo, emissão de pareceres e tomada de medidas previstas.

A primeira constatação que merece destaque consiste no fato de que em 76,9% dos casos (10 CEIs) não foi formalizada prestação de contas final pelas organizações parceiras, e mesmo quando realizada a prestação, sua apresentação se deu de forma extemporânea.

Como se sabe, a apresentação de prestação de contas e a restituição de eventuais saldos remanescentes são procedimentos fundamentais a serem observados pelas organizações no momento do encerramento da parceria, com a imposição de várias medidas à Administração para sanar eventuais pendências. Entre essas medidas, ressalta-se a instauração imediata de tomada de contas especial, conforme determinação constante no art. 62, § 1º da Portaria.

A partir da análise dos processos dos CEIs que compõem a amostra, a Auditoria verificou que em quatro deles não houve a instauração do procedimento compatível com o instituto de tomada de contas especial, e mesmo nos nove em que o procedimento foi adotado, não foram observados os prazos previstos na legislação, e apenas em dois dos casos analisados foram identificados pareceres conclusivos.

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.

Em relação às constatações feitas na presente Auditoria, ressalto a inexistência do desenvolvimento de plataforma eletrônica destinada especificamente à prestação de contas. A Subsecretaria de Controle Externo informou que, no âmbito de outro trabalho de fiscalização (TC/007000/2019) a Secretaria Municipal de Educação noticiou o desenvolvimento de plataforma eletrônica para tal finalidade, porém, até o momento de realização da Auditoria, tal ferramenta não estava "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.

Nas justificativas apresentadas nestes autos, a Secretaria Municipal de Educação informou que no mês de dezembro foi iniciada a implantação do SIGEP, com o módulo credenciamento educacional, com previsão de implantação gradativa, até o módulo de prestação de contas, em abril de 2022.

Pelo exposto, diante da natureza do presente processo de fiscalização, conheço dos resultados alcançados na presente Auditoria Programada, para fins de registro e determino a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Educação para informar, no prazo de 30 dias, se o módulo de prestação de contas no SIGEP já está implantado e em funcionamento e, caso negativo, qual é o atual cronograma para implantação.

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