

gastos com saúde, foi classificado incorretamente na fonte 00 ao invés da fonte 08 – recursos vinculados, posto tratar-se de recurso proveniente da alienação de imóvel que possui destinação específica.

- Não há segregação orçamentária dos gastos com encargos sociais dos servidores da saúde, os quais são apropriados por meio de rateio. Essa forma de apropriação dos gastos com encargos sociais dos servidores da saúde na despesa que compõe o limite constitucional prejudica o percentual apurado, pois não se apura um valor exato desse gasto.

- Além das aplicações definidas pela lei complementar n.º 141/12, o Município aplica em saúde recursos provenientes de transferências da União e do Estado. Em 2016, o montante dessas despesas foi de R\$ 2.413.765.262.

A Secretaria do Tesouro Nacional prevê a utilização do Sistema de Informação sobre o Orçamento Público em Saúde (SIOPS) a fim realizar o cálculo automático dos recursos mínimos aplicados na Saúde, que será fonte de elaboração dos demonstrativos contábeis e extracontábeis.

- A Secretaria Municipal de Saúde (SMS) encaminhou ao Ministério da Saúde, por meio do Sistema de Informação sobre o Orçamento Público em Saúde (SIOPS), as informações referentes ao primeiro, segundo, quarto e quinto bimestres do exercício de 2016. A pendência de envio das informações do terceiro e sexto bimestres sujeita o município a penalidades por parte do Ministério da Saúde. Por tal motivo, não foi possível apurar se as receitas e despesas publicadas pela PMSP equivalem aos valores apresentados no sistema.

## 10 - FUNÇÃO EDUCAÇÃO

A Auditoria destaca que o Município de São Paulo atua prioritariamente na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, detendo uma pequena participação no Ensino Médio, com um contingente total aproximado de 79 mil servidores, quase 1 milhão de alunos, 3,5 mil unidades escolares e um orçamento superior a R\$ 11 bilhões.

No programa “Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação”, que consiste nas ações para operacionalização do sistema de ensino, segundo cálculos da Auditoria, foram empenhados 109,8% dos recursos previstos para o programa para o ano no PPA 2014-2017, atingindo a meta financeira proposta e acumulando 76,4% do previsto para o período.

Quadro 10.1 - Plano Plurianual (PPA) 2014-2017

Programa	2014		2015		2016		2017		Total (2014-2017)	
	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)
Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação	4.767,2	101,7	5.261,5	103,4	5.619,6	109,8	5.899,9		21.548,2	76,4

Obs.: No valor empenhado não foi considerado o valor referente à atividade 2856 – Remuneração dos profissionais, em razão de não haver previsão no PPA para essa despesa no Programa Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação.

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2016 fls.245

A extinção, em 2014, dos programas “Educação Infantil” e “Ensino Fundamental” e a aglutinação dos projetos e atividades em um único programa “Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação” prejudica o acompanhamento e a transparência da execução orçamentária.

De acordo com a Auditoria, foram executados 89,1% dos recursos previstos na LOA.

Quadro 10.3 - Lei Orçamentária Anual (em R\$ mil)

Programas	LOA Aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E=D/A)
3010 - Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação	10.501.382	10.538.396	9.679.526	9.354.945	89,1
Outros	594.769	607.338	563.342	535.683	90,1
<b>Total</b>	<b>11.096.151</b>	<b>11.145.734</b>	<b>10.242.868</b>	<b>9.890.628</b>	<b>89,1</b>

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2016 fls.246

Destaca-se a baixa execução orçamentária relacionada aos projetos de construção e/ou reforma/ampliação de CEIs (16,7%), CEUs (14,8%) e equipamentos educacionais (3,7%).

Quadro 10.4 - Lei Orçamentária Anual – 2016

3010 - Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação (em R\$ mil)

Programas	LOA Aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E=D/A)
Remuneração dos Profissionais do Magistério	3.702.328	3.702.328	3.509.459	3.509.459	94,8
Operação e Manutenção do Sistema Municipal de Ensino	2.523.575	2.587.505	2.537.029	2.459.561	97,5
Operação e Manut. de CEIs e Creches da rede conveniada e outras parcerias	1.790.115	1.875.916	1.747.908	1.742.692	97,4
Alimentação Escolar	563.626	538.406	523.368	466.779	82,8
Operação e Manutenção dos Centros Educacionais Unificados	384.430	374.836	346.629	314.451	81,8
Leve-Leite	248.594	310.342	310.041	246.448	99,1
Transporte Escolar	155.368	218.744	218.235	195.250	125,7
Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE/ FNDE	108.779	135.105	109.631	84.710	77,9
Fornecimento de Uniformes e Material Escolar	171.255	69.432	64.750	59.275	34,6
Construção, reforma e ampliação de Centros Educacionais Unificados - CEU	295.803	224.635	53.101	43.872	14,8
Construção de Centros de Educação Infantil - CEI	234.134	222.605	49.024	39.208	16,7
Construção de Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEI	27.596	34.701	27.406	17.943	65,0
Construção, reforma e ampliação de equipamentos educacionais	28.786	22.031	1.230	1.074	3,7
Subtotal	10.234.388	10.316.586	9.497.812	9.180.723	89,7
Outros	266.994	221.810	181.714	174.222	65,3
<b>Total</b>	<b>10.501.382</b>	<b>10.538.396</b>	<b>9.679.526</b>	<b>9.354.945</b>	<b>89,1</b>

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2016 fls.247

Considerando as metas físicas e financeiras previstas no PPA 2014-2017 e os recursos empenhados de 2014 a 2016, a Auditoria ressalta o baixo percentual de execução dos projetos de construção de unidades escolares, também quando considerado o PPA.

Quadro 10.5 - Melhoria da qualidade e ampliação de acesso à educação

Planejado PPA 2014-2017 Em R\$ (mil)

Projetos/Atividades	Medida	Físico			Financeiro	
		Planejado	Realizado (%)	Realizado (%)	Planejado (em R\$)	Realizado (%)
		Ano	Acumulado	Acumulado	Ano	Acumulado
Operação e Manutenção do Sistema Municipal de Ensino		-	-	-	7.496.444	33,8 84,4

Operação e Manutenção de CEIs e Creches da rede conveniada e outras modalidades de parceria		-	-	-	4.864.970	35,9	89,5
Construção, reforma e ampliação de CEUs	Unidades construídas	20	0	0	620.000	8,6	25,9
Construção de Centros de Educação Infantil - CEI	Unidades construídas	236	6,8	11,9	1.259.448	3,9	28,3
Construção de Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEI	Unidades construídas	53	11,3	37,7	271.294	10,1	54,5
Alimentação Escolar		-	-	-	2.307.253	22,7	63,7
Leve Leite		-	-	-	617.563	50,2	146
Fornecimento de Uniforme e Material Escolar		-	-	-	293.996	22	139,4
Subtotal					17.730.966	30	79,7
Outros					3.817.234	22,5	61,2
<b>Total</b>					<b>21.548.199</b>	<b>28,6</b>	<b>76,4</b>

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2016 fls.248

A Auditoria também observa a opção da municipalidade por adotar a expansão de atendimento à Educação Infantil por meio da celebração de convênios com entidades interessadas em desenvolver tal atividade, permanecendo, ainda, uma demanda reprimida de quase 65 mil vagas para creche (de 0 a 3 anos) em 31.12.2016.

Quadro 10.6 - Expansão de vagas na rede conveniada 2016

Projetos/Atividades	Medida	Físico			Financeiro (em R\$ mil)	
		Planejado	Realizado	Realizado	Planejado	Realizado
		Ano	Ano	%	Ano	%
Operação e Manutenção de CEIs e Creches da rede conveniada e outras modalidades de parceria	expansão de vagas	28.450	23.216	81,6	1.316.937	1.747.908 132,7

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2016 fls.249

No exercício de 2016, segundo a Auditoria, ocorreu a ampliação de 33.930 matrículas, sendo 23.216 na rede conveniada e 10.714 na rede direta, podendo ser considerada superada a meta de criação de vagas. Ao final de 2016, a rede contava com 233.766 alunos matriculados nas unidades escolares conveniadas, consumindo R\$ 1.747,9 milhões em recursos aplicados na operação e manutenção de CEIs, valor acima da meta financeira prevista. Assim, conforme cálculos da Auditoria, o custo aluno na rede conveniada teve uma variação negativa em 2,4% de 2013 a 2016.

Quadro 10.7 - Evolução custo aluno na rede conveniada Em R\$

Ano/valor	2013	2014	2015	2016	Δ % período
Valor nominal	6.155,74	6.619,30	6.778,67	7.477,16	21,5
Valor constante*	7.663,31	7.832,83	7.221,91	-	-2,4
Δ % em relação a 2013		2,21	-5,76	-2,43	

Inflação pelo IPC-FIPE Geral

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2016 fls.250

Por outro lado, a Auditoria ressalta que os procedimentos de controle e fiscalização sobre a execução e a prestação de contas dos convênios para Educação Infantil permanecem deficientes, não garantindo eficiência na aplicação dos recursos públicos e a efetiva qualidade educacional.

Já nos Programas de Alimentação Escolar e Leve Leite, a Auditoria destaca que, em 2016, foram empenhados recursos na ordem de R\$ 833 milhões, e as fiscalizações demonstraram que há falhas no planejamento, execução e monitoramento dessas atividades. Além disso, a gestão da merenda terceirizada e o fornecimento de alimentos *in natura* ainda apresentam anomalias desde o edital de licitação até a prestação dos serviços, em virtude da ineficiência dos controles e da fiscalização.

A operação e manutenção do sistema de ensino envolvem ainda a prestação de serviços de vigilância patrimonial, limpeza e conservação que, segundo a Auditoria

consumiram R\$ 2.537 milhões, permanecendo, também, fragilidades nos controles e na fiscalização dos serviços.

A aquisição de uniformes e material escolar totalizou, conforme a Auditoria, R\$ 118,1 milhões, permanecendo anomalias desde a licitação até o controle e fiscalização dos contratos.

## OUTRAS FISCALIZAÇÕES REALIZADAS

### Educação Infantil

A Auditoria destaca que a educação infantil apresenta um crescimento contínuo de matrículas e, desde 2014, supera em 20% as matrículas do ensino fundamental. A rede direta atua principalmente na faixa etária de 4 a 5 anos, detendo uma pequena parcela das creches, e a rede conveniada atua preponderantemente na faixa etária de 0 a 3 anos, com 65% das unidades escolares dessa faixa etária. A auditoria aponta problemas nos convênios como comprovação de capacidade técnica e operacional das entidades na área educacional.

A política curricular para a educação infantil está sistematizada e documentada em 4 livros-diretrizes mas não se encontra efetivamente disseminada e implantada, em especial na rede conveniada, segundo a Auditoria. Os projetos político-pedagógicos têm deficiências que comprometem a qualidade da educação infantil e o acompanhamento e avaliação das crianças ainda não se desenvolve plenamente. Além disso, a SME não possui mecanismo de gestão que possibilite o acompanhamento sistemático dos registros pedagógicos na educação infantil, bem como dos dados gerenciais da rede direta e conveniada.

A Auditoria ressalta ainda que a proporção de criança por professor para as faixas etárias acima de 3 anos é maior do que a recomendada pelo Conselho Nacional de Educação e existem turmas com quantidade de crianças acima do previsto mesmo quando considerada apenas a normatização adotada pela SME. Ademais, nos CEIs (de 0 a 3 anos) a proporção de alunos por professor na rede conveniada (11,74) é praticamente o dobro da rede direta (5,7).

A rede direta também possui profissionais com níveis mais elevados de formação, enquanto a rede conveniada ainda possui profissionais com formação inadequada à legislação, conforme a Auditoria. Além disso, as diferenças na jornada de trabalho dos professores entre as duas redes são significativas, pois um professor da rede direta tem jornada de 30 horas e o da rede conveniada de 40 horas, propiciando à rede direta dois professores por turno e tempo semanal para planejamento das atividades. De maneira geral, a Auditoria observa que há rotatividade expressiva dos coordenadores pedagógicos e professores de educação infantil, prejudicando a efetivação das formações.

Adicionalmente, a Auditoria aponta que os profissionais de educação da rede conveniada recebem remuneração inferior àqueles da rede direta. Considerando o vencimento inicial e a Convenção Coletiva, essa diferença varia entre 46% a 55% para professores, e, para diretores e coordenadores pedagógicos de, 56% a 60%, respectivamente, sem considerar as vantagens pessoais e gratificações que potencializam o percentual de diferença salarial.

Por fim, neste item a Auditoria destaca que as unidades de Educação Infantil, de ambas as redes de ensino, ainda não possuem uma infraestrutura adequada, em especial na conservação predial, envolvendo aspectos de segurança, acessibilidade,