II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-50/2024

Processo	-	TC/000525/2023 (Tramitam em conjunto os processos TC/000372/2023 e TC/000525/2023)
Representante	-	Senival Pereira de Moura (Câmara Municipal de São Paulo)
Representada	-	Secretaria Municipal de Educação
Objeto	-	Representação interposta em face do Termo de Fomento 003/2022, cujo objeto é o desenvolvimento do programa educacional destinado às etapas de educação infantil pré-escola e aos primeiros anos do Ensino Fundamental I, em tempo integral – convênio com Liceu Coração de Jesus

3.312ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. TERMO DE FOMENTO. SME. Desenvolvimento do programa educacional destinado às etapas de educação infantil pré-escola e aos primeiros anos do Ensino Fundamental I. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/000372/2023 e TC/000525/2023, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

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 representação, visto que o representante exerce cargo eletivo na Câmara Municipal de São Paulo, o que comprova, de forma inequívoca, a capacidade eleitoral exigida no § 1º do art. 55 do RITCMSP.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao mérito, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Secretário Municipal de Educação, para ciência, nos termos do artigo 58 do RITCMSP, arquivando-se os autos, com as cautelas de praxe.

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, 20 de março de 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/mfl

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – RELATOR

Processo: **TC/000372/2023**
Origem: Secretaria Municipal de Educação
Objeto: Representação formulada em face do Termo de Fomento nº 003/2022, cujo objeto é o desenvolvimento do programa educacional destinado às etapas de educação infantil pré-escola e aos primeiros anos do Ensino Fundamental I, em tempo integral – convênio com Liceu Coração de Jesus SEI nº 6016.2022/0120052-2.

Processo: **TC/000525/2023**
Origem: Secretaria Municipal de Educação
Objeto: Representação formulada em face do Termo de Fomento nº 003/2022.

Representação. Secretaria Municipal de Educação. SME. Termo de Fomento nº 003/2022, cujo objeto é o desenvolvimento do programa educacional destinado às etapas de educação infantil pré-escola e aos primeiros anos do Ensino Fundamental I, em tempo integral – convênio com Liceu Coração de Jesus. SEI nº 6016.2022/0120052-2. 1. Em preliminar de mérito, **CONHECER** da Representação, tendo em vista que o Representantes exerce cargo eletivo na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), o que comprova, de forma inequívoca, a capacidade eleitoral exigida no §1º do art. 55 do Regimento Interno desta Corte. 2. Entidade educacional legitimada para recebimento de recursos públicos, na forma do art. 213 da CF/88 e da Lei Federal n° 13.019/2014, já que se trata de entidade filantrópica sem fins lucrativos. 3. Termo de Fomento restou justificado, tendo em vista que a criação da EMEI/EMEF Liceu traz a importante contribuição de levar o atendimento da Rede Municipal de Ensino para a região e proporcionar a oferta de 626 vagas em período integral, contribuindo com a meta 9 do Plano Municipal de Educação.

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento Representações ajuizadas por Celso Luís Giannazi e Senival Pereira de Moura (Vereadores do Município de São Paulo) em face do Termo de Fomento nº 003/2022 cujo objeto é o desenvolvimento do programa educacional destinado às etapas de educação infantil pré-escola e aos primeiros anos do Ensino Fundamental I, em tempo integral – convênio com EMEI/EMEF Liceu Coração de Jesus.

O Termo de fomento foi publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 31 de dezembro de 2022, prevendo repasse mensal de R$ 388.365,70 à instituição privada de ensino Liceu Coração de Jesus para manutenção do 1º ao 5º ano do ensino fundamental, além do

pagamento mensal de R$ 139.442,70 referente ao aluguel do espaço físico (SEI nº 6016.2022/0120052-2).

No que diz respeito à instrução processual do TC 000.372/2023, à Peça 1 foi acostada a Representação, na qual o Representante, em apertada síntese, alega:

(i) Anexou cadastro da entidade na Receita Federal para sustentar que a instituição, por ser privada, não preenche os pressupostos constitucionais (sobretudo o art. 213 da Constituição Federal) que a tornariam elegíveis a assinar acordo dessa natureza.

(ii) Defende que esse tipo de convênio não é aplicável ao caso concreto, dado que há vagas para alunos dessa etapa educacional na rede municipal, não sendo necessário despender recursos com instituições privadas.

(iii) Acrescenta que, ao firmarem o termo de fomento, os representados infringem o princípio da legalidade, tendo em vista que não existiria previsão legal para a celebração de convênios com instituições privadas no ensino fundamental no Município de São Paulo.

(iv) Afirma que não foi feita qualquer consulta à Comunidade Escolar, fato que contrariaria previsão constitucional relativa à gestão democrática (art. 206, VI, da CF).

(v) Menciona que o art. 7º da LF nº 14.113/2020, para defender que não há previsão, na norma que regulamenta o Fundeb, da distribuição de recursos a instituições privadas de ensino fundamental.

(vi) Ressalta, por fim, que o processo eletrônico da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) que trata do Termo de Fomento em tela ostenta restrições a consultas, quando deveria ser público.

Em face de tais alegações, foi elaborado Relatório Preliminar pela Coordenadoria IV (Peça 14), **opinando pela parcial procedência da Representação**, nos seguintes termos:

(i) Pela **improcedência** da alegação de que, por ser uma entidade privada, não poderia firmar termo de fomento com a Administração Pública, visto que diversas entidades que firmaram ajuste da mesma

natureza com a SME ostentam exatamente a mesma informação em seus cadastros.

(ii) Pela **improcedência** em relação à alegação de que a parceria em tela não se justifica, uma vez que há vagas suficientes para atender à demanda dos alunos do Ensino Fundamental I, pois:

a. Não obstante a oferta de vagas a estudantes nesta etapa da Educação Básica não consista, de fato, em problema enfrentado pelo município paulistano, outras variáveis, inseridas em contexto mais amplo, devem ser analisadas antes que se possa chegar à conclusão de que esta constatação redunda em impeditivo ao ajuste ora impugnado;

b. Aprofundando a análise sobre a oferta de vagas para estudantes do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental (Fund I), não se pode afirmar, por exemplo, que aspectos como educação em período integral ou demanda por região da cidade estejam equalizados;

c. Podem-se observar, a partir da análise do SEI nº 6016.2022/0120052-2, dados e informações que justificariam a formalização da parceria com o Liceu Sagrado Coração de Jesus relacionadas à oferta de vagas, por exemplo, sendo possível extrair do processo supramencionado que as escolas que oferecem vagas para estudantes do ensino fundamental na região são relativamente distantes do Liceu e que não há vagas suficientes no período integral para esta etapa escolar (documento SEI 074561172);

d. Inclusive, a ampliação da oferta de vagas em período integral é uma das metas do Plano Municipal de Educação 2014-2017 e que constam do Processo SEI supramencionado evidências de que a SME se pautou, também, em elementos atinentes à oferta de vagas para tomar a decisão de formalizar a parceria em comento, constando de documentos dados detalhados relativos à localização, número de alunos matriculados, de turmas e período de atendimento das unidades educacionais na região;

e. Há também, no processo, considerações da SME no sentido de que a ampliação de vagas com a implantação da parceria abrirá a possibilidade para que as unidades do entorno alterem seu

regime de funcionamento e passem a oferecer vagas em período integral (documento SEI 074561172), tendo sido mencionada projeção de alteração de regime de duas EMEIs da região nos próximos dois anos (fato que evidencia não serem consideradas, pela Origem, as parcerias como o modelo a ser adotado para solucionar a questão da oferta de vagas em período integral na pré-escola e no ensino fundamental);

f. Assim, a formalização do Termo de Fomento consonante com a meta 9 do PME e em conformidade com o art. 213 da Constituição Federal, inclusive no que tange à necessidade de vagas em tempo integral para alunos dessa etapa educacional na RME-SP.

(iii) Pela **improcedência** das alegações relativas à (a) ausência de previsão legal e (b) afronta a princípio constitucional:

a. Não obstante não haja na Lei federal nº 14.113/2020 previsão de repasse de verba do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o custeio das parcerias no ensino fundamental, o repasse de recursos próprios do município à parceira está em conformidade com o ordenamento pátrio, valendo lembrar que a capital paulistana, dada sua pujança econômica, permite que a Educação do Município disponha de verbas orçamentárias de origem diversa dos recursos do Fundeb;

b. Com relação ao apontamento de que o ajuste impugnado afrontaria princípio constitucional, vale lembrar que os princípios ostentam natureza abrangente, trazem diretrizes e exigem uma confrontação precisa entre seus ditames e o ato observado, não bastando a mera inferência de que ato específico (como a assinatura do Termo de Fomento) praticado sem consulta formal à Comunidade Escolar (esse próprio termo exige, no caso concreto, complemento capaz de qualificar e determinar a quem se refere), consiste, necessariamente, em desrespeito ao princípio constante do art. 206, VI.

(iv) É **procedente** a Representação quanto à alegação de violação ao princípio da publicidade, uma vez que o processo voltou a ficar restrito em 07/02/2023.

À Peça 20 foram prestados esclarecimentos pela Origem, afirmando o seguinte:

(i) O processo SEI 6016.2022/0120052-2, de celebração do Termo de Fomento, encontra-se com domínio público;

(ii) A justificativa para criação da EMEI/EMEF Liceu foi levar o atendimento da Rede Municipal de Ensino para a região e proporcionar a oferta de 626 vagas em período **integral** com celeridade, contribuindo com a **meta 9 do Plano Municipal de Educação** que prevê: "oferecer educação integral em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos educandos da Educação Básica até o final da vigência deste Plano";

(iii) O período integral tem sido solicitação recorrente das famílias, principalmente na pré-escola e no Ciclo de Alfabetização, e, por esse motivo, tem sido ponto fundamental no planejamento desta pasta para os próximos anos, com inclusão de EMEIs e EMEFs no plano de obras para que a extensão do período seja uma realidade possível em diversas partes da cidade.

Ato contínuo, a Auditoria elaborou Relatório Conclusivo (Peça 32) concluindo pela **improcedência** integral da Representação, haja vista que o único ponto tido como procedente foi **superado** com pela Origem ao tornar público o processo SEI:

> "*Assim, consideramos superado o único aspecto apontado na Representação ainda pendente, uma vez que o Processo SEI nº 6016.2022/0120052-2 foi novamente convertido ao status de público*."

A Assessoria Jurídica ofertou Parecer opinando pelo conhecimento da Representação e, no mérito, pela improcedência (Peças 37 e 38).

A seu turno, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu pelo conhecimento da Representação e, no mérito, pela improcedência (Peça 41).

Por fim, a Secretaria Geral apresentou Parecer (Peças 43 e 44) nos seguintes termos:

(i) Pelo conhecimento da Representação, uma vez que preenchidos os pressupostos de admissibilidade.

(ii) No mérito, pela improcedência, com amparo nas manifestações expendidas pela SCE e pela AJ, concluiu pela improcedência das alegações contidas na peça inicial.

No que diz respeito à instrução processual do TC 000.525/2023, à Peça 1 foi acostada a Representação apresentando uma série de insurgências relativas ao objeto da contratação, às condições estatutárias da entidade Liceu Coração de Jesus e da justificativa da contratação.

Em seguida, a Coordenadoria II elaborou Relatório Técnico (Peça 6) concluindo pela parcial procedência da Representação: de um lado entende que o Termo de Fomento está em consonância com o ordenamento jurídico pátrio, mas, por outro lado, entende como procedente o apontamento relativo à falta de dados da SME capazes de dotar a formalização da parceria de elementos quantitativos acerca da demanda atual e prospectivos da demanda por vagas na região.

Após a defesa apresentada pela Origem (Peça 12), a Área Técnica deste Tribunal concluiu pela improcedência da alegação remanescente, nos seguintes termos (Peça 18 – fls. 11 e 12):

> *"Pelo exposto, as informações prestadas pela Origem demonstraram o planejamento da SME para atender, conjuntamente e ao longo dos anos, tanto a demanda projetada por vagas na região quanto o atingimento da meta 9 do Plano Municipal de Educação (PME) em vigor, dentro do contexto intersecretarial de revitalização da área geográfica em que se localiza (vide manifestação do Núcleo Técnico do Programa Redenção, doc. SEI nº 074012809). O modelo ora proposto, foi, portanto, suficientemente justificado no que se refere à procedência dos pontos que restavam em aberto quando da elaboração do Relatório Preliminar. Desse modo, consideramos este questionamento da Representação improcedente."*

A Assessoria Jurídica, a seu turno, opinou pelo conhecimento e, no mérito, improcedência da Representação (Peças 23 e 24). No mesmo sentido foi a manifestação da Procuradoria da Fazenda Municipal (Peça 27).

Por fim, a Secretaria Geral (Peças 29 e 30) juntou Parecer opinando conhecimento e, no mérito, improcedência da Representação.

É o relatório.

V O T O

1. Inicialmente, **CONHEÇO** das Representações, tendo em vista que os Representantes exercem cargo eletivo na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), o que comprova, de forma inequívoca, a capacidade eleitoral exigida no §1º do art. 55 do Regimento Interno desta Corte.

2. Passo ao julgamento de mérito, que surge a partir de Representações noticiando possíveis irregularidades no Termo de Fomento nº 003/2022, firmado entre a Secretaria Municipal de Educação e a unidade educacional *Liceu Coração de Jesus*, que podem ser resumidas em 4 alegações principais:

1) A unidade escolar é pessoa jurídica de direito privado e, nessa condição, não atenderia aos pressupostos constitucionais (art. 213) para recebimento de recursos públicos, bem como inexistiria previsão legal de convênios com instituições privadas no ensino fundamental na Cidade de São Paulo, o que infringiria o princípio da legalidade;

2) Deficiência na *justificativa* da celebração do convênio, tendo em vista que não teria sido constatada falta de vagas e cursos regulares na rede municipal que justificaria o dispêndio de recursos com instituições privadas;

3) Não teria sido realizada consulta pública à Comunidade Escolar, fato que contrariaria previsão constitucional relativa à gestão democrática (art. 206, VI, da CF);

4) O processo eletrônico SEI nº 6016.2022/0120052-2 tramitaria em segredo de justiça, o que violaria o princípio da publicidade.

3. Sobre o primeiro ponto controvertido, cumpre mencionar que o art. 1° do estatuto social da Liceu de Jesus a define como associação civil, beneficente. filantrópica, sem fins lucrativos, de caráter educacional e de assistência social. Tal enquadramento jurídico a credencia como beneficiária para recebimento de recursos públicos, nos exatos termos do art. 213 da CF/88[1], pelo que não há o que se falar em violação ao referido preceito constitucional.

---

1 Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:
I - Comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

4. No que diz respeito ao plano legal, constata-se que o Termo de Fomento n° 03/2022, acostado à Peça 4 do TC 000.372/2023, prevê que o ajuste em análise foi celebrado nos termos da Lei Federal n° 13.019/2014, que dispõe sobre normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, bem como do Decreto Municipal nº 57.575/2016, que trata do regime jurídico das parcerias celebradas pela Administração Pública Municipal com organizações da sociedade civil para consecução de finalidades de interesse público.

5. Tem-se, portanto, que o princípio da legalidade foi plenamente atendido, o que conduz à **IMPROCEDÊNCIA** da Representação quanto a este ponto.

6. Com relação à justificativa para celebração do convênio, é salutar destacar os esclarecimentos prestados pela Origem à Peça 20 do TC nº 000.372/2023, no sentido de que a criação da EMEI/EMEF Liceu traz a importante contribuição de levar o atendimento da Rede Municipal de Ensino para a região e proporcionar a oferta de 626 vagas em período integral, contribuindo com a meta 9 do Plano Municipal de Educação[2].

7. Ademais, esclarece a Pasta que a demanda por turmas em período integral tem sido solicitação recorrente das famílias, especialmente no contexto da pré-escola e do ciclo de alfabetização. Por essa razão, a expansão do horário de funcionamento tem sido prioritária no planejamento para os próximos anos, com a inclusão de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs) e Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs) no plano de obras. Dessa forma, busca-se tornar viável a implementação do período integral em diversas localidades da cidade.

8. Nesse sentido, inclusive, em consulta ao processo SEI nº 6016.2022/0120052-2, constata-se que foi firmado Termo Aditivo ao Termo de Fomento n° 003/2022 (Doc. SEI n° 098933356), estendendo o ajuste para o ano de 2024 e determinando a disponibilização de 575 vagas distribuídas entre as EMEIs (300 vagas) e as EMEFs (275 vagas), na forma dos itens 3.2.1 e 3.2.1.1 do aditamento.

9. Tais fatores apontam para a **IMPROCEDÊNCIA** da Representação quanto a este ponto, na medida em que restou justificada a celebração do Termo de Fomento, bem como de seu aditamento.

10. No que tange à alegação de ausência de consulta pública à Comunidade Escolar, contata-se, a partir de consulta ao portal eletrônico da estimável Câmara de Vereadores de

---

II - Assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

2 "Oferecer educação integral em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos educandos da Educação Básica até o final da vigência deste Plano."

São Paulo, que, no dia 10/03/2023, o ajuste ora em análise foi objeto de consulta popular[3] promovida pela Comissão de Educação, Cultura e Esportes.

11. A Audiência Pública envolveu diversos setores da sociedade civil e foi certificada no Diário Oficial da Cidade de São Paulo do dia 10 de março de 2023, à página 246.[4]

12. Dessa forma, restou atendido o princípio da participação popular e da gestão democrática do ensino público, na forma do art. 206, VI da CF/88, sendo a Representação **IMPROCEDENTE** quanto a este ponto.

13. Por fim, em relação à publicidade do processo SEI relacionado ao Termo de Fomento em julgamento, verifica-se que a Municipalidade, no curso do Processo e após tomar ciência do Relatório Técnico elaborado por esta Corte, converteu o *status* do processo para "público", garantindo ampla publicidade e transparência, o que conduz à **PERDA DE OBJETO** quanto a este ponto.

14. Diante do exposto, julgo pela **IMPROCEDÊNCIA** das Representações quanto às alegações de mérito trazidas pelos Representantes (TCs nºs 000.525/2023 e 000.372/2023) e pela **PERDA DE OBJETO** exclusivamente quanto à alegação de violação ao princípio da publicidade no âmbito do TC nº 000.372/2023.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Sr. Secretário Municipal de Educação, para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

Após, com as cautelas de praxe, **ARQUIVEM-SE** os autos.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE**, 20 de março de 2024.

Ricardo Torres
Conselheiro

---

3 Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/audiencia-publica-vai-debater-convenio-entre-prefeitura-e-colegio-liceu-coracao-de-jesus/

4 Disponível em: https://diariooficial.prefeitura.sp.gov.br/md_epubli_memoria_arquivo.php?JiTER_eiX5XsxhuW-WmzsRL67rU6jM4NhF499XCpWGuLW3FVEaFEoRr4nQTYjqpuIHBZxPvD0PieOxJXMZqVLw