



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 12/11/2013 – ITEM 22

#### TC-000555/007/12

**Convenente:** Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Caraguatatuba.

**Conveniadas:** Associação de Pais e Mestres do Centro de Educação Infantil Profª Ester Nunes de Souza, Associação de Pais e Mestres do Centro de Educação Infantil Profª Aparecida Maria Pires de Meneses, Associação de Pais e Mestres do Centro de Educação Infantil João Bolinha, Associação de Pais e Mestres do Centro de Educação Infantil e Escola Municipal de Educação Infantil Messias Mendes de Souza, Associação de Pais e Mestres do Centro de Educação Infantil e Escola de Educação Infantil Profª Santana Nardi Marques, Associação de Pais e Mestres do Centro de Educação Infantil CEI Profª Honorina Pacheco Corrêa, Associação de Pais e Mestres do Centro de Educação Infantil e Escola de Educação Infantil Profª Maria Carlita Saraiva Guedes, Associação de Pais e Mestres do Centro de Educação Infantil e Escola de Educação Infantil Profª Regina Célia Santos Chapira Blaustein, Associação de Pais e Mestres do Centro de Educação Infantil e Escola Municipal de Educação Infantil Leonor Mendes de Barros, Associação de Pais e Mestres do Centro de Educação Infantil e Escola Municipal de Educação Infantil Profª Célia Rocha Lobo, Associação de Pais e Mestres do Centro de Educação Infantil e Escola Municipal de Educação Infantil João Lino da Cruz e Associação de Pais e Mestres do Centro de Educação Infantil e Escola de Educação Infantil do Bairro do Poiares.

**Autoridades que firmaram os Instrumentos:** Antonio Carlos da Silva (Prefeito), Rute Maria Pozzi Casati (Secretária Municipal de Educação), Telma Soares do Santos Carmo, Dulcinéia Aparecida Vieira Gonçalves, Maria de Fátima dos Santos Carvalho, Sonia Maria Maximiliano, Maria de Fátima Nogueira da Rocha, Jaqueline Antunes Soares do Prado, Solange de Fátima Cabana Fassina, Samira Aparecida de Moura Gonçalves Leite, Gildete Cacique Costa Leandro, Myrella Alcyone Oliveira Fernandes, Laura Maria da Silva e Tatiana Cristina de Oliveira (Presidentes).

**Objeto:** Transferência de recursos financeiros destinados à execução de ações relativas ao funcionamento, manutenção e conservação das unidades escolares através dos Projetos denominados "Nossa Escola, Nosso Futuro!" e "Tempero de Mãe".

**Em Julgamento:** Convênio firmado em 15-08-11. Valor – R\$1.868.247,50. Justificativas apresentadas em decorrência da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

assinatura de prazo, pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini, publicada no D.O.E. de 01-08-12.

**Advogados:** Antonio Sérgio Baptista, Claudia Rattes La Terza Baptista, Flávio Poyares Baptista, Marcia Paiva de Medeiros Pinto e outros.

**Procurador de Contas:** Thiago Pinheiro Lima.

**Fiscalizada por:** UR-7 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-7 - DSF-II.

### RELATÓRIO

Em exame o Convênio nº 08/2011, celebrado entre a Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Caraguatatuba e a Associações de Pais e Mestres das Unidades Escolares Municipais (Centros de Educação Infantil) em 15/08/2011, para execução de ações relativas ao funcionamento, manutenção e conservação das unidades escolares através dos Projetos denominados "Nossa Escola, Nosso Futuro!"<sup>1</sup> e "Tempero de Mãe"<sup>2</sup>, em conformidade com plano de trabalho aprovado, pelo total de R\$ 1.868.247,50 (um milhão, oitocentos e sessenta e oito mil, duzentos e quarenta e sete reais e cinquenta centavos).

Os valores repassados em razão do presente convênio seriam destinados à remuneração de pais e mães que

---

<sup>1</sup> O Projeto "Nossa Escola, Nosso Futuro!" tem como objetivo ajudar a suprir necessidades das famílias oferecendo remuneração aos pais que cuidam da escola prestando serviços de limpeza (Agentes da Escola) e permitir a realização de cursos de capacitação para melhorar suas condições em uma possível nova inserção no mercado de trabalho (fls. 33/45)

<sup>2</sup> O Projeto "Tempero de Mãe" propõe desenvolver um trabalho de reeducação alimentar com toda a comunidade através da escola. Através dele, mães seriam selecionadas para trabalhar como auxiliares de cozinha nas escolas - "mães merendeiras" (fls. 19/32).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

participassem dos referidos projetos das Associações de Pais e Mestres dos seguintes Centros de Educação Infantil daquele Município:

- Profa. Ester Nunes de Souza;
- Profa. Aparecida Maria Pires de Meneses;
- João Bolinha;
- Messias Mendes de Souza;
- Profa. Santina Nardi Marques;
- Profa. Honorina Pacheco Corrêa;
- Profa. Maria Carlita Saraiva Guedes;
- Profa. Regina Célia Santos Chapira Blaustein;
- Leonor Mendes de Barros;
- Profa. Célia Rocha Lobo;
- João Lino da Cruz; e
- Bairro do Poiares.

A Fiscalização apresentou relatório (fls. 659/665) em que concluiu pela irregularidade da matéria, em razão dos seguintes apontamentos:

- descaracterização do instituto do convênio;
- inexistência de protocolo de notificação ao Poder Legislativo sobre a assinatura do termo;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

- ausência de parecer técnico evidenciando que o ajuste representa vantagem econômica para a Administração, em detrimento da realização direta de seu objeto; e

- remessa extemporânea ao Tribunal.

A Unidade Regional de São José dos Campos destacou em seu parecer que *"as atividades que a Prefeitura Municipal pretende transferir para as entidades são de sua própria competência e não fazem parte do escopo de atividades que possam ser desenvolvidas por uma associação de pais e mestres de escolas"*.

Além disso, salientou que o instrumento de Convênio não estaria adequado, pois:

- a quase totalidade dos recursos seria destinada ao pagamento de pessoal contratado pelas APMs para funções de natureza permanente, inerentes ao serviço público, contrariando o artigo 37, II, da Constituição Federal;

- não estariam presentes as características relativas às subvenções descritas nos artigos 12, §3º e 16, caput e parágrafo único, da Lei nº 4.320/64;

- o ajuste violaria a Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que a Prefeitura teria deixado de computar tais despesas de pessoal para apuração do limite legal;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

- as APMs seriam “Unidades Executoras” integrantes da Administração Municipal, nos termos do Decreto Municipal nº 41/99;

- os projetos indicados no Convênio – “Tempero de Mãe” e “Nossa Escola Nosso Futuro!” – pertenceriam à Municipalidade e as funções nele previstas seriam relativas às unidades escolares, razão pela qual o pagamento deveria ser responsabilidade da respectiva Prefeitura;

- haveria critérios discriminativos na contratação de pessoal pelas APMs; e

- nos TCs-21709/026/06, 21713/026/06, 21716/026/06 e 19379/026/08 foram julgados irregulares repasses similares ao ora avaliado.

A fiscalização propôs, ainda, a aplicação de multa, nos termos do artigo 104, II, da Lei Complementar nº 709/93 ao órgão concessor, em razão de atraso de mais de um ano na remessa dos documentos ao Tribunal de Contas.

Instado a se manifestar, o Município de Caraguatatuba apresentou justificativas a fls. 682/708, acompanhadas de documentos (fls. 709/813).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Primeiramente, defendeu que matéria semelhante já teria sido julgada regular, sendo que diversas medidas foram adotadas para atender às exigências formuladas por esta Corte de Contas.

Na sequência, destacou que o projeto "Tempero de Mãe" teve início em 2000, a partir da Lei Municipal nº 711/98, sendo razão da melhora na qualidade da alimentação oferecida aos alunos e do próprio IDEB do Município.

Alegou, ainda, que o projeto "Nossa Escola Nosso Futuro!" ampliou o vínculo "família-aluno-escola", atendendo uma das metas do Plano Nacional de Educação (Lei Federal nº 10.172/2001).

Sobre os apontamentos da fiscalização, esclareceu que:

- não haveria violação ao artigo 37, II, da Constituição Federal, uma vez que as atividades exercidas pelas mães dos alunos contratadas pelas APMs não são consideradas finalísticas ou essenciais ao serviço público;

- estariam presentes as características inerentes às subvenções sociais, consoante previsto nos artigos 12, §3º e 16 "caput" e parágrafo único, da Lei nº 4.320/64, visto que se trata de transferência de recurso governamental para entidade privada sem



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

fins lucrativos, objetivando custear parcialmente as despesas decorrentes de prestação de serviços no âmbito educacional;

- o convênio celebrado não tem como finalidade a terceirização de mão de obra, razão pela qual seu valor – amparado na legislação orçamentária vigente - não acarretaria distorção no cálculo do limite legal das despesas de pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal;

- as Associações de Pais e Mestres não seriam meras Unidades Executoras da Administração Pública, uma vez que o próprio Decreto Municipal nº 41/99, em seu artigo 1º, teria deixado clara a autonomia da entidade quanto ao exercício de suas atividades;

- o fato dos projetos “Tempero de Mãe” e “Nossa Escola Nosso Futuro!” serem oriundos da Prefeitura Municipal de Caraguatatuba não tornaria o Convênio irregular, já que os mesmos foram adaptados à realidade das comunidades e ao Projeto Pedagógico de cada unidade escolar;

- as funções desempenhadas em decorrência do ajuste não seriam próprias da Prefeitura Municipal, pois seu objetivo primeiro não é a contratação de pessoal;



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

- o vínculo familiar entre o aluno da unidade escolar e a pessoa contratada pela APM seria condição principal para obtenção dos resultados de cada projeto, razão pela qual não haveria critério discriminativo na contratação de pessoal;

- o instituto jurídico-administrativo do convênio não estaria descaracterizado, pois não se verifica contraposição de interesses, ao contrário, as atividades realizadas atenderiam a finalidades de ambos partícipes na área da educação;

- a falta de protocolo de notificação ao Poder Legislativo sobre a assinatura de convênio poderia ser relevada, pois a Secretaria da Educação providenciou, mesmo que extemporaneamente, a respectiva comunicação;

- a vantagem econômica trazida pelo convênio, em detrimento da realização direta de seu objeto pela Administração, teria sido demonstrada através da melhoria na qualidade do ensino municipal;

- a remessa intempestiva dos documentos ao Tribunal não teria o condão de macular todo o procedimento, já que não gerou qualquer prejuízo na obtenção dos objetivos propostos ou impediu a respectiva análise;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

- haveria declaração do ordenador de despesa informando existir dotação orçamentária para suportar os repasses de recursos pretendidos, razão pela qual o apontamento formulado a esse respeito estaria equivocado.

Retornaram os autos à UR-7, que manteve sua opinião pela irregularidade, após destacar cada uma das inconsistências nos documentos e justificativas apresentados pela origem (fls. 872/879).

No mesmo sentido manifestaram-se as unidades econômico-financeira (fls. 880/881) e jurídica (fls. 882/883) da Assessoria Técnica, bem como Chefia de ATJ (fl. 884).

Douto Ministério Público de Contas, por sua vez, propôs o prosseguimento, nos termos regimentais, informando que, *"se entender oportuno, fará manifestação na qualidade de 'custos legis', ao final da instrução, depois da oitiva dos órgãos técnicos, por ocasião da sessão de julgamento"*.

É o relatório.

MFR



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### VOTO

As irregularidades apontadas pela fiscalização ensejam o juízo de reprovação da matéria.

Conforme bem observado nestes autos, os serviços contemplados pelo Convênio são indispensáveis ao funcionamento das escolas e foram indevidamente transferidos pela Prefeitura Municipal de Caraguatatuba a Associações de Pais e Mestres daquela localidade.

O projeto "Tempero de Mãe" previu a remuneração de mães por serviços de merendeira ("Auxiliares de cozinha" - fl. 23), enquanto o projeto "Nossa Escola, Nosso Futuro!" envolveu o pagamento de pais e mães que trabalhassem diariamente na limpeza escolar ("Agentes da Escola" - fls. 43/44).

Há que se destacar que a quase totalidade dos recursos repassados foi destinada ao pagamento de pessoal pelas Associações de Pais e Mestres.

Com isso, a Municipalidade não realizou concurso público para contratar os profissionais necessários ao desempenho de tais funções, desrespeitando o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Neste ponto, observo que o “Manual de utilização dos recursos do convênio” - juntado aos autos pela própria Municipalidade (fl.823-verso) - deixa claro que as APMs não podem *“contratar pessoas jurídicas ou pessoas físicas para a execução de atividades próprias de servidores concursados”*.

Além disso, ao transferir a responsabilidade por essas despesas, o órgão conveniente deixou de considerá-las no cálculo do limite previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, que restou, assim, distorcido.

Nesse contexto, não sobrevive o argumento da Municipalidade de que a finalidade buscada no convênio seria essencialmente a aproximação dos pais do convívio escolar de seus filhos e a redução da evasão escolar.

A tônica do mesmo está na prestação de serviços de merenda e limpeza escolares, os quais são incompatíveis com a celebração de ajuste dessa natureza e com o próprio escopo das Associações de Pais e Mestres.

Consoante apontado a fl. 663, esta Corte de Contas já se manifestou no mesmo sentido nos autos dos TCs-21709/026/06 e 19379/026/08, que versaram sobre casos análogos ao presente.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Os demais vícios apontados vêm apenas reforçar os motivos que conduzem à não aprovação dos atos ora praticados.

Por todo o exposto, acolhendo as manifestações desfavoráveis do órgão de instrução e de ATJ, **voto pela irregularidade** do Convênio nº 08/2011, celebrado em 15/08/2011 pela Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Caraguatatuba e Associações de Pais e Mestres das Unidades Escolares Municipais (Centros de Educação Infantil), aplicando, em consequência, as disposições do artigo 2º, inciso XV, da Lei Complementar nº 709/93.

Por oportuno, acolho proposta da fiscalização para, nos termos do inciso II, do artigo 104 do mesmo diploma legal, aplicar multa no valor de 200 (duzentas) UFESPs ao Prefeito Antonio Carlos da Silva, que deverá ser recolhida na forma prevista na Lei nº 11.077/02.

**RENATO MARTINS COSTA**  
**Conselheiro**