



PROCESSO TC Nº 05667/18

Objeto: Recurso de Reconsideração

Órgão/Entidade: Secretaria da Educação e Cultura do Município de João Pessoa

Exercício: 2017

Responsável: Edilma Costa Freire

Relator: Conselheiro Arnóbio Alves Viana

ADMINISTRAÇÃO DIRETA MUNICIPAL – SECRETARIA DA
EDUCAÇÃO E CULTURA DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA
– **RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO** –Conhecimento.
Provimento Parcial. Recomendação.

ACÓRDÃO AC2 – TC - 01979/2021

RELATÓRIO

Adoto como Relatório o Parecer nº 134/21 (fls. 1085-1096), do Ministério Público de Contas, de lavra do Procurador, Luciano Andrade Farias, a seguir transcrito:

“Tratam os autos de **Recurso de Reconsideração** apresentado pela Sra. Edilma da Costa Freire, Secretária de Educação do Município de João Pessoa, em face do Acórdão AC2 – TC – 00911/20, complementado pelo Acórdão AC2-TC 01209/20 (Embargos de Declaração), proferidos em processo relativo à Prestação de Contas Anuais do ano de 2017.

Após a instrução do processo, esta Corte decidiu por meio de Acórdão AC2-TC 01209/20, no seguinte sentido:

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC- 05.667/18, os MEMBROS da 2ª Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

1.À unanimidade:

- 1.01. JULGAR REGULARES COM RESSALVAS AS CONTAS da Secretaria de Educação e Cultura de João Pessoa, de responsabilidade da Sra. Edilma da Costa Freire, referente ao exercício de 2017;



PROCESSO TC Nº 05667/18

2. À maioria:

2.01. *APLICAR MULTA, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), correspondentes a 38,62 UFR/PB, à Sra. Edilma da Costa Freire, com fundamento no art. 56, II da LOTCE, assinando-lhe o prazo de sessenta (60) dias, a contar da data da publicação do presente Acórdão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado, a importância relativa à multa, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário devendo-se dar a intervenção do Ministério Público Comum, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;*

E 3. À unanimidade:

3.01. *RECOMENDAR ao titular da Secretaria de Educação e Cultura de João Pessoa, no sentido de evitar a repetição das falhas apuradas nos autos, dando estrita observância às normas legais e aos regramentos emanados desta Corte de Contas.*

Houve interposição de Embargos de Declaração, que foram assim decididos:

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-05.667/18, os MEMBROS da 2ª Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM e, preliminarmente, conhecer dos presentes embargos declaratórios e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo integralmente o Acórdão AC2 TC 00911/20.

Devidamente notificado do teor da decisão, a gestora interessada apresentou Recurso de Reconsideração às fls. 1046/1061.

Encaminhado o recurso à Auditoria, esta emitiu relatório, concluindo na forma a seguir transcrita:

Diante do exposto, a Auditoria conclui pela admissibilidade do recurso por preencher os requisitos normativos. No entanto, no mérito, entende-se pelo não provimento, visto que não foi comprovado o cumprimento da carga horária legal mínima exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Ademais, mantém-se as demais irregularidades analisadas no relatório de fls. 996/1005.

Em seguida, remeteram-se os autos a este *Parquet* para análise.



PROCESSO TC Nº 05667/18

É o relatório. Passo a opinar.

1. Dos requisitos de admissibilidade;

De início, ressalte-se que o presente recurso preenche os requisitos exigidos para sua admissibilidade, motivo pelo qual deve ser conhecido.

2. Do mérito;

No caso em tela, a Auditoria, em Relatório Inicial, identificou algumas inconsistências após a análise da prestação de contas enviada a este Tribunal.

Ao final, as contas da ex-Gestora, ora recorrente, foram julgadas regulares com ressalvas por este Tribunal, que resolveu aplicar-lhe multa.

É interessante realçar a fundamentação da decisão recorrida naquilo que interessa à presente discussão.

Nos autos do **processo TC 04.993/12**, referente a representação encaminhada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, relatando suposto descumprimento da carga horária e dias letivos mínimos exigidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação pelas escolas, no período noturno, na Educação de Jovens e Adultos EJA, durante o período de 2010 a 2012, a 1ª Câmara desta Corte decidiu, por meio do **Acórdão AC1 TC 00969/17**, dentre outras medidas, *DETERMINAR a remessa para o Processo de Acompanhamento da Gestão, relativo ao exercício de 2017, da matéria acerca do exame da legalidade do cumprimento da carga horária legal mínima exigida pela Lei de Diretrizes de Bases da Educação - LDB pelas escolas da rede municipal de JOÃO PESSOA, no período noturno, na Educação de Jovens e Adultos – EJA.*

→ Ao longo do processo, a gestora não obteve êxito em demonstrar o cumprimento da determinação, sujeitando-se, portanto, a aplicação de penalidade pecuniária, em conformidade com o parecer ministerial (fs. 1012):

Destarte, diante da irregularidade mencionada, caberá aplicação de multa à autoridade responsável, Srª. Edilma da Costa Freire pelo descumprimento da decisão desta Corte de Contas, com fulcro no artigo 56, LOTCE/PB; bem como, recomendar ao atual gestor da SEDEC JP no sentido de determinar o cumprimento da carga horária legal mínima exigida pela Lei de Diretrizes de Bases da Educação - LDB pelas escolas da rede municipal de JOÃO PESSOA, no período noturno, na Educação de Jovens e Adultos – EJA.

Percebe-se, pois, que nesse primeiro momento ficou bem clara a motivação da sanção associada a um suposto descumprimento de decisão do Tribunal emitida no Processo TC 04993/12.

Nos Embargos de Declaração a situação foi questionada pela recorrente, tendo o Tribunal complementado a fundamentação anterior, com destaque para os seguintes aspectos:



PROCESSO TC Nº 05667/18

Como se vê, a 1ª Câmara determinou que os fatos apurados naquela denúncia fossem objeto acompanhamento no exercício de 2017. Não houve, naquele processo, responsabilidade atribuída diretamente à gestora da Secretaria de Educação do Município de João Pessoa; houve, sim, determinação ao órgão de instrução, no sentido de que acompanhasse, na análise do exercício de 2017, se a Secretaria estava cumprindo a LDB relativamente ao cumprimento de carga horária no período noturno, na Educação de Jovens e Adultos (EJA).

A embargante não foi responsabilizada por fatos ocorridos em período anterior à sua gestão, não sendo, portanto, necessária a sua citação no Processo TC 4.993/12. Tampouco foi determinado a ela o cumprimento de providências específicas ou excedentes às suas responsabilidades como gestora. O Acórdão apenas pediu especial atenção quanto ao aspecto específico do cumprimento de carga horária, da instrução do processo de acompanhamento de gestão relativa ao exercício de 2017.

O dever de cumprir a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - como, de resto, de toda a legislação em vigor - independe de determinação expressa desta Corte.

Ademais, **desde o relatório inicial nos presentes autos**, houve menção à determinação contida no **Acórdão AC1 TC 0000969/17**, não cabendo a alegação de que a embargante tenha sido prejudicada em seu direito à defesa ou que tenha sido surpreendida pela aplicação de penalidade pecuniária.

A própria interessada, por meio de seu advogado, apresentou defesa sobre o tema, como se observa às fls. 456 dos autos, cujo trecho está transcrito a seguir:

Quanto à solicitação do órgão de instrução, visando atender as decisões proferidas por essa Corte de Contas, estamos anexando aos presentes autos a documentação comprobatória ora questionada, contendo relação dos alunos e suas respectivas cargas horárias, bem como declarações dos diretores das escolas municipais atestando as referidas cargas horárias (Doc. 07²). Ante o exposto, resta demonstrado o cumprimento do Acórdão AC1 TC 969/17, haja vista a comprovação da carga horária exigida pela LDB, motivo pelo qual solicitamos a exclusão da suposta eiva do rol de irregularidades.

Quanto ao fato de que o Acórdão AC1 TC 00969/17 somente transitou em julgado em 13/06/17, portanto no meio do ano letivo, mais uma vez repiso o dever do gestor de cumprir a lei, independentemente de determinação dos órgãos de controle. Saliente-se o fato de que não existe, nos autos, comprovação de outras medidas no sentido de ajustar a conduta da Pasta às disposições legais.

A presente prestação de contas procedeu a análise meritória da matéria, decidindo-se, ao final, pelo não cumprimento das disposições da LDB. No Acórdão AC2 TC 911/20, não há omissão alguma a ser sanada.

Vê-se, aqui, que o Tribunal, apesar de alegar ter inexistido omissão na decisão anterior, acrescentou aspectos que não poderiam ser facilmente



PROCESSO TC Nº 05667/18

extraídos da primeira decisão. Em síntese, decidiu o órgão julgador que **a multa anteriormente aplicada** havia sido motivada não por um suposto descumprimento de decisão do Tribunal, mas sim pelo descumprimento de aspectos da legislação (LDB) atinentes à carga horária mínima exigida para o EJA (Educação de Jovens e Adultos).

De fato, não caberia a aplicação de multa por descumprimento de Acórdão que não foi sequer encaminhado à ex-Gestora interessada para ciência ao longo do exercício cujas contas se analisam. A Auditoria, aliás, também concordou com a inexistência de descumprimento de decisão por parte da recorrente, tendo se manifestado sobre essa questão no seu último relatório, especificamente no seguinte trecho (fl. 1078):

Especificamente quanto à exigência de cumprimento do Acórdão ACI - TC 00969/2017 no exercício de 2017, acolhe-se os argumentos da recorrente, primeiro porque o Acórdão não exigiu conduta específica do gestor atuante em 2017, mas sim da Auditoria para que fiscalizasse a legalidade da matéria tratada naquele processo. Além disso, considerando que o referido processo transitou em julgado em junho de 2017, não seria razoável exigir cumprimento de decisão relativo ao mesmo exercício. **Assim, entende-se que não houve descumprimento de decisão por parte da gestora.**

No entanto, apesar de ter acolhido a argumentação da recorrente quanto a esse ponto específico, a Unidade Técnica entende que a multa deveria permanecer. No caso, adotou o órgão técnico o argumento dos Embargos de Declaração, no sentido de que a ilegalidade – não aplicação da carga horária mínima da LDB – independeria de notificação expressa à então Gestora para a sua observância, já que a coercitividade decorre da Lei.

Superada a questão dos fundamentos recursais relacionados à impossibilidade de cumprimento de decisão proferida em processo no qual a recorrente não figurou como parte (**tópico 2.1 do Recurso**), remanescem as demais discussões.

No **tópico 2.2 do Recurso**, a Recorrente sustenta a impossibilidade de alteração do período letivo no curso do ano de 2017, já que a decisão do Processo TC 04993/12 só ocorreu em junho do referido ano.

Esse tópico só teria pertinência se se discutisse a multa pelo descumprimento de decisão do Tribunal. No entanto, esse aspecto não deve prevalecer – e a própria Auditoria admitiu isso em sua última manifestação. Afinal, nos Embargos de Declaração prevaleceu a ideia de que a multa não derivou do descumprimento da decisão, mas sim da não aplicação de exigência legal, o que independeria de notificação deste



PROCESSO TC Nº 05667/18

Tribunal para fins de observância. Supera-se, pois, esse argumento recursal, que está mais associado ao primeiro, também superado.

No **tópico 2.3 do Recurso**, a tese recursal caminha no sentido de que não se comprovou nos autos o descumprimento da carga horária mínima exigida pela LDB. De acordo com a interessada, a carga horária diária de 3 horas e 30 minutos – adotada como premissa no relatório de Auditoria em que se baseou a decisão recorrida – corresponde às aulas regulares, ou seja, aos trabalhos pedagógicos normais, sem contabilizar as atividades extracurriculares e interdisciplinares realizadas de forma complementar.

A Auditoria, por sua vez, amparando-se nos fundamentos do Parecer CNE/CEB nº 15/2007, até admite que para a contabilização da carga horária não se levam em consideração apenas as atividades em sala de aula. No entanto, conclui o órgão técnico alegando que “para ser computada como hora aula programada, essas atividades precisam ser incluídas na proposta pedagógica da instituição, com frequência exigível e efetiva orientação dos professores habilitados.” (fl. 1080/1081).

Percebe-se, nesse contexto, como houve um aprofundamento na discussão que não se verificou ao longo de toda a instrução. Em um primeiro momento, na decisão originária, a conclusão que dali se podia extrair era no sentido de que a multa à gestora decorria de um suposto descumprimento de decisão adotada em outro processo sem sua participação.

Posteriormente, a partir dos Embargos de Declaração, acresceram-se fundamentos à decisão, tendo prevalecido a ideia de que a multa decorria da inobservância da legislação, especificamente da carga horária mínima exigida pela LDB.

Já no último relatório da Auditoria, o órgão técnico reconhece a possibilidade de que atividades exercidas exteriormente à sala de aula também podem ser consideradas, desde que haja inclusão na proposta pedagógica da instituição. Com isso, a sanção decorreria da não comprovação de tais atividades complementares.

Aqui, importa realçar que no processo originário no qual se iniciou a discussão – Processo TC 04993/12 -, a discussão sobre a forma de comprovação do cumprimento da carga horária foi bastante superficial, já que a então gestora à época dos fatos sequer apresentou defesa. Assim, lá foram aplicados os efeitos da revelia quanto ao descumprimento da legislação com relação à carga horária mínima.

No caso dos autos, a situação é distinta, além de que a discussão foi sendo aprofundada paulatinamente. No **Relatório Inicial** (fl. 421),



PROCESSO TC Nº 05667/18

basicamente a referência ao fato remetia ao processo originário (TC 04993/12), sem maior detalhamento da discussão.

Já no **Relatório de Análise de Defesa** (fl. 1003), o órgão técnico, baseando-se na informação apresentada pela Secretaria de Educação de João Pessoa à fl. 931, concluiu que a carga horária mínima não teria sido alcançada. Não houve a discussão sobre a pertinência da inclusão das atividades complementares fora da sala de aula.

Nos **Embargos de Declaração**, o órgão julgador esclareceu o fato de que a multa não derivou de descumprimento de decisão deste TCE, mas sim de descumprimento da legislação vigente.

E só na última manifestação surgiu com mais clareza a posição da Auditoria de que as atividades complementares poderiam ser consideradas se houvesse inclusão na proposta pedagógica.

Ressalte-se, aqui, que a mesma documentação de fl. 931, que foi utilizada pela Auditoria para avaliar a carga horária aplicada, foi desconsiderada no trecho em que se declara que foram asseguradas as 800 horas exigidas na carga horária estabelecida. A recorrente destacou esse ponto, já que poderia estar configurada eventual violação ao princípio da unidade da prova.

Reconhece-se que outros elementos dos autos poderiam contrariar o teor da documentação de fl. 931. No entanto, é pertinente o questionamento da recorrente no sentido de que só se teria utilizado a documentação citada naquilo que poderia atuar de modo negativo com relação à sua tese.

Tudo isso acima serve para demonstrar que não é tão simples a discussão travada nos autos. Não houve, no plano fático, um descumprimento da carga horária legal exigida de modo peremptório. No mínimo, cabe a discussão sobre os critérios de aceitação da contabilização da carga horária. Realce-se que no processo originário (TC 04993/12) a discussão havia sido bem mais superficial, notadamente em razão da omissão da então interessada.

Nesse contexto, como o próprio órgão julgador reconheceu que as contas poderiam ser julgadas de **modo regular com ressalvas**, toda essa controvérsia historiada acima **justifica o acolhimento da tese recursal para fins de se afastar a multa aplicada no caso dos autos**.

Isso não implica reconhecer que a legislação pertinente pode ser simplesmente ignorada nesse ponto. Entretanto, como há divergências sobre a forma de contabilização da carga horária, bem como sobre a forma de se registrá-la para fins de comprovação, e essa discussão não foi



PROCESSO TC Nº 05667/18

suscitada nem no processo originário que inaugurou a discussão, nem nas fases anteriores deste processo, a sanção pecuniária pode ter se mostrado descabida, sendo o caso de haver a fixação de parâmetros mais claros e se passar a analisar esse ponto com mais objetividade em processos futuros envolvendo o mesmo órgão.

Diante do exposto, pugna este membro do Ministério Público de Contas pelo **conhecimento** do presente recurso e pelo seu **provimento**, excluindo-se a multa aplicada por intermédio do Acórdão AC2 – TC – 00911/20.

Além disso, pugna este MPC que se remeta à atual gestão da Secretaria de Educação de João Pessoa **recomendação** no sentido de que a contabilização de atividades realizadas fora da sala de aula na carga horária legalmente exigida demanda a inclusão na proposta pedagógica da instituição, com frequência exigível e efetiva orientação dos professores habilitados.

É como opino(MPC).”

Em face da conclusão da auditoria e do Ministério Público de Contas foram procedidas notificações dos interessados, acerca da inclusão do presente processo na pauta desta sessão. **É o relatório.**

VOTO DO RELATOR

Conforme se depreende do parecer acima transcrito e, das demais peças integrantes deste processo, verifica-se que, como bem frisou o MPC:

“Só na última manifestação surgiu com mais clareza a posição da Auditoria de que as atividades complementares poderiam ser consideradas se houvesse inclusão na proposta pedagógica.

Ressalte-se, aqui, que a mesma documentação de fl. 931, que foi utilizada pela Auditoria para avaliar a carga horária aplicada, foi desconsiderada no trecho em que se declara que foram asseguradas as 800 horas exigidas na carga horária estabelecida. A recorrente destacou esse ponto, já que poderia estar configurada eventual violação ao princípio da unidade da prova.



PROCESSO TC Nº 05667/18

Reconhece-se que outros elementos dos autos poderiam contrariar o teor da documentação de fl. 931. No entanto, é pertinente o questionamento da recorrente no sentido de que só se teria utilizado a documentação citada naquilo que poderia atuar de modo negativo com relação à sua tese.

Tudo isso acima serve para demonstrar que não é tão simples a discussão travada nos autos. Não houve, no plano fático, um descumprimento da carga horária legal exigida de modo peremptório. No mínimo, cabe a discussão sobre os critérios de aceitação da contabilização da carga horária. Realce-se que no processo originário (TC 04993/12) a discussão havia sido bem mais superficial, notadamente em razão da omissão da então interessada.

Nesse contexto, como o próprio órgão julgador reconheceu que as contas poderiam ser julgadas de **modo regular com ressalvas**, toda essa controvérsia historiada acima **justifica o acolhimento da tese recursal para fins de se afastar a multa aplicada no caso dos autos**.

Isso não implica reconhecer que a legislação pertinente pode ser simplesmente ignorada nesse ponto. Entretanto, como há divergências sobre a forma de contabilização da carga horária, bem como sobre a forma de se registrá-la para fins de comprovação, e essa discussão não foi suscitada nem no processo originário que inaugurou a discussão, nem nas fases anteriores deste processo, a sanção pecuniária pode ter se mostrado descabida, sendo o caso de haver a fixação de parâmetros mais claros e se passar a analisar esse ponto com mais objetividade em processos futuros envolvendo o mesmo órgão”.

Diante do exposto, VOTO acompanhando o Ministério Público de Contas, no sentido de que esta Câmara conheça o presente recurso e, no mérito, dê-lhe **provimento parcial**, para excluir a multa aplicada por intermédio do Acórdão AC2 – TC – 00911/20, mantendo-se os demais termos da decisão recorrida, bem como, no sentido de que seja recomendado à atual gestão da Secretaria de Educação de João Pessoa, para que a contabilização de atividades realizadas fora da sala de aula na carga horária legalmente exigida demanda a inclusão na proposta pedagógica da instituição, com frequência exigível e efetiva orientação dos professores habilitados.



PROCESSO TC Nº 05667/18

DECISÃO DA 2ª CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC Nº 05667/18**, que versa sobre o Recurso de Reconsideração interposto pela Sra. Edilma da Costa Freire, em Prestação de Contas Anuais, no âmbito **Secretaria da Educação e Cultura do Município de João Pessoa – PB**, em que se ataca o Acórdão AC2 – TC nº 00911/20, os Conselheiros integrantes da 2ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA **ACORDAM**, em sessão realizada nesta data, por unanimidade, na conformidade do voto do relator, pelo conhecimento do presente recurso, e, no mérito, pelo seu **provimento parcial**, para excluir a multa aplicada por intermédio do Acórdão AC2 – TC – 00911/20, mantendo-se os demais termos da decisão recorrida, bem como, para RECOMENDAR à atual gestão da Secretaria de Educação de João Pessoa, no sentido de que a contabilização de atividades realizadas fora da sala de aula na carga horária legalmente exigida demanda a inclusão na proposta pedagógica da instituição, com freqüência exigível e efetiva orientação dos professores habilitados.

Publique-se, notifique-se e cumpra-se.

TCE-Sessão Remota e Presencial (Auditório Ministro João Agripino) - 2ª Câmara

João Pessoa, 19 de outubro de 2021

mfa

Assinado 16 de Novembro de 2021 às 09:21



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 15 de Novembro de 2021 às 17:38



Cons. Arnóbio Alves Viana
RELATOR

Assinado 26 de Novembro de 2021 às 13:20



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO