

Secretaria de Fiscalização

Núcleo de Fiscalização 2 – NUFIS2

| | |
|-------------------|--|
| PROCESSO: | 4104/2023 |
| NATUREZA/ESPÉCIE: | Representação |
| ENTE | Município de Cedral |
| REPRESENTADO: | Fernando Gabriel Amorim Cuba- Prefeito |
| RELATOR | Osmário Freire Guimarães |

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO Nº 911 / 2024 – NUFIS 2 / LIDERANÇA 6

Sr. Relator,

Em atendimento ao Despacho GCSUB3/OFG datado de 21/11/2023, apresenta-se o Relatório de Instrução, conforme dispõe o art. nº. 153 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, referente à manifestação de **defesa** apresentada pelo Sr. Fernando Gabriel Amorim Cuba - Prefeito.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Para assegurar a eficácia do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, este NUFIS realizou fiscalização *in loco* em 156 unidades educacionais de 40 municípios maranhenses, e utilizou a modalidade levantamento, que nos termos da Resolução TCE/MA Nº 324/2020, Artigo 4º, é o instrumento de fiscalização utilizado como técnica de coleta de informações atualizadas sobre estrutura, funções, softwares e operações dos possíveis objetos de fiscalização. Os 40 municípios visitados apresentaram elevado número de matrículas em escolas em tempo integral, conforme dados do Censo Escolar 2022, e a seleção da amostra foi realizada nos termos e parâmetros definidos no Plano de Fiscalização, que integra o Processo nº 1.041/2023 – TCE/MA.

De acordo com as informações prestadas no Censo Escolar de 2022, o município de Cedral informou que possui 1.304 alunos matriculados em regime de tempo integral e dispõe em sua rede escolar de 01 escola em regime de tempo integral.

Das informações levantadas *in loco* através da aplicação do Check list ESCOLA EM TEMPO INTEGRAL – ESTRUTURA, a NUFIS 2 apurou que o município de Cedral possui 100 alunos matriculados em tempo integral e 1 escola que funciona nessa modalidade de ensino.

2. DA TEMPESTIVIDADE

Por meio do Ofício de Citação nº 83/2023 - GCSUB3-OFG foi notificado o Sr. Fernando Gabriel Amorim Cuba, Prefeito e do Ofício de Citação nº 85/2023-GCSUB3-OFG foi notificada a Sra. Viviane Amorim Silva - Gestora Geral de Ensino, para que no prazo de 15 (quinze) dias apresentem razões de justificativa e alegações de defesa acerca da Representação interposta pela NUFIS.

| CITAÇÃO / TEMPESTIVIDADE | | | |
|---|-------------------------|-------------|---------------------|
| Notificação | Comprovação Recebimento | Prazo Final | Apresentação Defesa |
| Ofício de Citação nº 83/2023 - GCSUB3-OFG | 09/10/2023 | 04/11/2023 | 20/11/2023 |
| Ofício de Citação nº 85/2023 - GCSUB3-OFG | 11/10/2023 | 07/11/2023 | 20/11/2023 |

Em 20/11/2023, o Sr. Fernando Gabriel Amorim Cuba encaminhou defesa fora do prazo prorrogável, portanto, considerada intempestiva de acordo artigo 127 da Lei Orgânica desta Corte.

Na defesa encaminhada, o defendente informa que desconhece a Sra. Isabella Munhoz Facio. Em pesquisa na internet, consta que a mesma é Coordenadora Municipal de Educação de Cedral, Estado de São Paulo.

O Sr. Fernando Gabriel Amorim Cuba-Prefeito informou nos autos que a Sra Viviane Amorim Silva não é responsável nem pela direção do órgão representativo da Educação, nem tampouco possui poderes de ordenação de despesas ou competências de gestão administrativas suficientes para que seja responsável pelas informações prestadas. Assim, a mesma foi retirada do rol dos responsáveis.

3. DA DEFESA

Item 3.1 De acordo com informações levantadas in loco foi apurado que o município de Cedral possui 1 escola que funciona em tempo integral.

Das alegações da defesa

A defesa alega que:

[...]

Registra-se, ainda, que se desconhece qualquer pessoa nominada “Isabella Munhoz Facio”, bem como o Senhor “Paulo Ricardo Beolchi de Lucas”, muito embora esse tenha sido apontado como Prefeito do Município de Cedral, razão pela qual requer-se a retificação em relação aos responsáveis, excluindo-se tais pessoas. Também, a Senhora Viviane Amorim Silva não é responsável nem pela direção do órgão representativo da Educação, nem tampouco possui poderes de ordenação de despesas ou competências de gestão administrativas suficientes para que seja responsável pelas informações prestadas, razão pela qual também se solicita a sua respectiva exclusão do polo passivo da representação.”

[...]

“No mérito, a representação é desprovida de fundamento fático em relação à municipalidade em exame, à vista de que o mero incremento em número de alunos considerados “matrículas em tempo integral” (incentivado pelos programas de Busca Ativa, em nível nacional) jamais induz a qualquer sentido de adulteração, sob pena de quedar inerte um programa que é desenvolvido justamente para a redução de analfabetismo e dos índices baixíssimos de educação básica e desenvolvimento humano, em constante alerta pela UNICEF.”

“Isto porque, ao que se vê, a representação confunde “matrículas em tempo integral” com “alunos matriculados em escola de tempo integral”, que são situações diferentes.”

[...]

Da análise das alegações

Para uma escola ser integral, os estudantes precisam ter 7 horas de aulas por dia, em vez das 4 horas mínimas. Assim, serão consideradas matrículas em tempo integral aquelas em que o estudante permanecem na escola ou em atividades escolares por no mínimo 7 horas diárias ou 35 horas semanais, em dois turnos, durante o período letivo.

A educação em tempo integral visa manter o aluno por mais um período dentro da escola, aproveitando esse tempo, ao invés da criança ou adolescente sair da escola e ir para casa, a escola administra esse tempo livre com práticas esportivas, atividades sociais e outras mais.

Quando a jornada estendida tiver as mesmas atividades do tempo regular ou as escolas não garantam condições para que o aluno permaneça o dia todo na mesma, isso pode até afastar os mesmos da sala de aula. Os Gestores precisam pensar quais as atividades extra curriculares irão ser ofertadas no contra turno para que os estudantes se sintam motivados.

Segundo Fernando Mendes, gestor do Centro de Referências em Educação Integral: “Colocar em prática um programa de Educação Integral em uma rede escolar demanda repensar toda a estrutura e funcionamento das unidades e do quadro de funcionários.”

O Centro de Referências em Educação Integral traz a seguinte explanação:

A organização do tempo expandido se vincula a uma reflexão de condições de permanência e uma delas é como a escola estrutura programas de alimentação que respondam às necessidades da permanência e aprendizagem. Isso ganha ainda mais centralidade pelo fato de estarmos em um contexto grave de insegurança alimentar. As crianças e adolescentes têm menos probabilidade de aprender com fome, então não é uma concessão feita pela escola, mas uma condição necessária para o processo de aprendizagem.

Segundo a pesquisadora Ana Maria Cavalier “a escola em tempo integral não deve somente ampliar o tempo de permanência de estudantes no ambiente escolar. Mas também integrar atividades que visem à formação cidadã e à socialização por meio de práticas reflexivas sobre tarefas do cotidiano.”

De acordo com o Centro de Referências em Educação Integral: “As escolas também precisam ser polos de formação dos professores, de produção de conhecimento sobre essa formação, para que eles possam implementar políticas de Educação Integral, pensar uma atuação mais interdisciplinar e valorizar o conhecimento do território.”

De acordo com as informações prestadas no censo escolar de 2022, o município de Cedral informou que possui 1.304 alunos matriculados em regime de tempo integral e dispõe de 1 escola que oferece essa modalidade de ensino em sua rede escolar.

Em sede de defesa foi enviado o seguinte documento:

Planilha com o nome de escolas em tempo integral (EM BENEVENUTO MATOS, EM EUDES FARIAS, EM JOSÉ RIBAMAR BARBOSA, EM JUVENIL AMORIM EWERTON, EM PROFª NELSONITA PASSINHO, EM JOSÉ LUIZ CARDOSO JANSEN, EM TEREZA MARTINS, EM VEREADOR JESONIAS SILVA), com o endereço das mesmas.

Segundo os defendentes, a planilha enviada se refere as escolas que prestam serviço de ensino em tempo integral. Entretanto, não constam nos autos informações detalhadas sobre as mesmas, uma vez que, conforme fiscalização *in loco*, o município possui apenas 1 escola em tempo integral e não foram apresentadas pela gestão municipal, durante a fiscalização, as escolas informadas na planilha que oferecem modalidade de ensino para que fosse possível que a Equipe Técnica desta Corte verificasse a estrutura das referidas escolas e as atividades do contraturno.

O defendente enviou ao sistema INFORME a planilha conforme solicitado na representação, onde informa que possui uma escola (UMI Professora Uilma Rosa) em tempo integral e 124 alunos matriculados nessa modalidade de ensino. Esta escola foi a mesma apresentada a equipe técnica quando da fiscalização *in loco*. Durante a fiscalização foram encontrados 120 alunos matriculados nessa escola, entretanto, quando do envio ao INFORME, o gestor informou possuir 124 alunos matriculados.

É necessário que o Gestor ao implantar essa modalidade no seu município atente para uma série de requisitos para fazer com os estudantes se sintam motivados a permanecerem no contra turno. Infraestrutura, alimentação, atividades diferentes, são imprescindíveis para que alunos se sintam acolhidos e evitem a evasão escolar e o ensino nessa modalidade não vire apenas um dado estatístico, uma política pública sem o impacto real.

Além disso, segundo a literatura, a estruturação e implementação de uma política de educação integral se dá a partir de três pilares – currículo, avaliação e formação – e deve ser orientada por quatro princípios fundamentais.

Equidade: reconhecimento do direito a oportunidades educativas

Inclusão: construção de projetos educativos pertinentes.

Sustentabilidade: compromisso com processos educativos contextualizados e sustentáveis

Contemporaneidade: foco na formação de sujeitos críticos, autônomos e responsáveis

De acordo com Júlia Dietrich, “estudos mostraram que ampliar o tempo diário na escola de 4 para 5 horas já traz ganhos expressivos porém, essa ampliação só faz diferença se combinada com outros fatores estruturantes, como a infraestrutura escolar, rede de proteção e fatores pedagógicos – ou seja, de fato, uma concepção de educação integral.”

O período destinado ao turno extra tem aulas ligadas ao desenvolvimento de outras competências e habilidades que podem ser alinhadas trabalhando disciplinas que desenvolvam os alunos amplamente como cidadãos.

Outro ponto é a necessidade de capacitação profissional contínua com a educação em tempo integral, pois há uma necessidade de os professores se desenvolverem nas disciplinas a serem dadas no período extracurricular.

Apesar do gestor ter enviado relatório fotográfico de alunos praticando atividades físicas, não constam as seguintes informações:

- Plano pedagógico
- Nome, frequência, RG ou CPF dos alunos por escola;
- Se foram contratados profissionais para trabalharem no contraturno;
- Diário contendo o nome e a frequência dos alunos do contraturno assinado pelo responsável da atividade extra.

3.2 O Município de Cedral 1.304 informou que possui alunos matriculados em regime de tempo integral.

Das alegações da defesa

[...]

“Vê-se, portanto, que os representantes confundem o critério qualitativo instado na legislação, com um critério estritamente objetivo de que somente seriam alunos de tempo integral aqueles que estivessem matriculados em escolas ou unidades de tempo integral, o que não é aposto na legislação supradita.”

Da análise das alegações

Como já informado acima, o gestor não informou o número de salas por escola que possuem alunos em tempo integral, visto que, o município possui apenas 1 escola que oferece essa modalidade de ensino, além disso, não informaram o nome, RG ou CPF, a frequência e matrícula dos alunos, também não foi enviado o plano pedagógico destinado ao contraturno.

No Censo escolar 2020, o Município de Cedral declarou não possuir alunos matriculados em tempo integral nos anos iniciais de ensino fundamental e nem nos anos finais. No entanto, no Censo Escolar de 2022, o município informou possuir 1.304 matrículas em tempo integral.

Durante a fiscalização *in loco*, a equipe técnica encontrou apenas 120 alunos matriculados em tempo integral.

3.3 Da correta utilização dos recursos do FUNDEB

Das alegações da defesa

[...]

“De todo modo, muito embora tais documentos já efetivamente constem da Prestação de Contas Anual relativa ao Exercício Financeiro de 2022, o incremento das receitas do FUNDEB (item c.2), decorrentes do acréscimo relativo às matrículas de tempo integral, seguiu na linha..no valor de R\$ 1.850.719,27.”

Da análise das alegações

O gestor enviou uma planilha onde informaram que foi aplicado o valor de R\$ 1.850.719,27 da receita extra do Fundeb em razão das matrículas de alunos em tempo integral. Entretanto, não enviaram as licitações, os empenhos, as liquidações, os pagamentos que possam atestar as informações enviadas no arquivo chamado “relatório de investimento de cota de tempo integral”.

4. Da necessidade de conversão do processo em Tomada de Contas Especial

4.1 O processo de tomada de contas especial tem por objetivo apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar dano ao erário (art. 4o da IN no 50/2017 – TCE/MA);

4.2 Se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, o Tribunal ordenará a conversão do processo em tomada de contas especial, exceto se o custo da cobrança for superior ao valor do ressarcimento (art. 52 c/c art. 26 da LOTCE/MA);

4.3 O art. 5o da IN n° 71/2012 do Tribunal de Contas da União – TCU - dispõe que é pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de dano ao erário, sendo essa norma aplicável por simetria nos outros tribunais de contas, a bem do interesse público;

4.4 No caso em análise o ente informou no Censo Escolar de 2022 possuir 1304 alunos matriculados em regime de tempo integral, entretanto, possui apenas 1 escola que oferece essa modalidade de ensino;

4.5 Tal fato torna indevido o recebimento do incremento de 30% sobre o valor-base por aluno, no valor total de R\$ 1.850.568,32;

4.6 Porém, os argumentos da defesa trouxeram a lume o arcabouço normativo que permite a sistemática de abrir matrículas em educação integral mesmo que não se tenha escolas em tempo integral (prédio físico), fazendo com que seja necessário investigar mais profundamente o objeto em questão, sob essa nova ótica, visando obter evidência apropriada e suficiente capaz de responder sobre a adequabilidade/regularidade dessa oferta de educação e avaliar o cumprimento efetivo da Meta 6 do Plano Nacional de Educação 2014-2024;

4.7 A Tomada de Contas Especial é a modalidade processual que permite apurar com mais efetividade e celeridade a responsabilização por dano ao erário, sendo possível realizar os instrumentos de fiscalização listados no art. 3o da IN no 324/2020 TCE/MA, para se chegar à verdade real.

5. CONCLUSÃO

5.1 - A fiscalização detectou *in loco* que existe 1 escola física com estrutura de tempo integral e 120 alunos matriculados nessa modalidade de ensino no município de Cedral;

5.2 – A Prefeitura afirma existirem 8 escolas que oferece Educação em Tempo Integral e 1304 alunos matriculados nessa modalidade, conforme planilha enviada nos autos;

5.3 – Apesar da permissão legal, há uma grande necessidade de entender como os municípios maranhenses estão ofertando educação integral, em tempo integral, sem uma infraestrutura adequada de escola de tempo integral;

5.4 - A conversão do processo em Tomada de Contas Especial é o meio adequado para apurar responsabilidade por dano ao erário conforme art. 52 da LOTCE/MA;

5.5 - Em 2020, o município declarou não possuir alunos matriculados em tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental e nem nos anos finais;

5.6 - O valor para matrículas na modalidade de ensino integral é de R\$ 6.772,90;

5.7 - O valor-base por aluno na modalidade parcial é de R\$ 5.209,92;

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, analisando-se os argumentos trazidos pela defesa, sugere-se, nos termos do art. 153, V do RITCE/MA :

a) Conhecer da representação por preencher os requisitos de admissibilidade.

b) Considerar as manifestações apresentadas.

c) A citação do responsável para o exercício da ampla defesa e contraditório nos termos do art. 43 § único c/c art. 50, inciso IV da Lei Orgânica deste TCE;

d) A conversão dos autos em tomada de contas especial nos termos do art. 52 da LOTCE c/c art. 249 do Regimento Interno deste TCE, primando pela efetividade no controle da gestão pública em benefício da sociedade.

E o relatório.

São Luís, 20 de fevereiro de 2024

Juliana Angelo Modesto

Auditora Estadual de Controle Externo

Mat. 10603 TCE/MA

Líliá Barbosa

Auditora Estadual de Controle Externo

Líder de Fiscalização