



Decisão 03998/2021-3 - Plenário

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 05857/2021-1

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UGs: ES - Governo do Estado do Espírito Santo, SEDU - Secretaria de Estado da Educação

Relator: Domingos Augusto Taufner

Representante: SERGIO MAJESKI

Responsável: JOSE RENATO CASAGRANDE, VITOR AMORIM DE ANGELO

**REPRESENTAÇÃO – GOVERNO DO ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO – SECRETARIA ESTADUAL DE
EDUCAÇÃO – CONHECER – INDEFERIR
CAUTELAR – OITIVA – RITO ORDINÁRIO.**

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

RELATÓRIO

Trata o presente processo de Representação protocolada pelo Deputado Estadual Sr. Sérgio Mageski em desfavor da Secretaria Estadual de Educação – SEDU, noticiando suposto descumprimento de previsão legal que teria determinado aos estabelecimentos de ensino que universalizassem as bibliotecas escolares até o exercício de 2020. Neste ato, requereu a concessão de medida cautelar que determine à Secretaria Estadual de Educação – SEDU o cumprimento da obrigação.

Em sede de Decisão Monocrática 915/2021, o Conselheiro Relatou determinou a notificação dos responsáveis para manifestação no prazo de 5 dias. Após o cumprimento, remeteu os autos ao Núcleo de Controle Externo de Outras

Fiscalizações – NOF que em Manifestação Técnica 175/2021 opinou pelo seguinte:

- a) Preliminarmente, avaliar, na forma do §2ª do artigo 94 da LC 621/2013 os requisitos necessários para admissibilidade da presente representação;
- b) Na esperada hipótese desta representação ser admitida, reconhecer que não há requisitos essenciais, em especial, art. 376, II risco de ineficácia da decisão de mérito, conseqüentemente, negando a concessão da medida cautelar;
- c) Na forma do art. 307, § 3º, determinar oitiva do representante legal do Estado Espírito Santo e da Secretaria Estadual de Educação, com informações adicionais acerca do entendimento e eventual cumprimento da Lei Federal 12.244/2010;
- d) Cientificar, na forma do art. 307, § 7º, o representante quanto ao teor da decisão prolatada, e neste caso concreto e particular, para fins contributivos de eventual decisão que afetará todas entidades escolares do Estado e dos Municípios, oportunizar no mesmo prazo concedido no parágrafo anterior, letra c. que se manifeste.

FUNDAMENTAÇÃO

DA ADMISSIBILIDADE

Precipuamente, cumpre destacar que no artigo 94 da Lei Complementar Estadual 621/2013 estão retratados os requisitos de admissibilidade das denúncias, como se vê:

Art. 94. São requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal:

- I - Ser redigida com clareza;
- II - Conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;
- III - estar acompanhada de indício de prova;
- IV - Se pessoa natural, conter o nome completo, qualificação e endereço do denunciante;
- V - Se pessoa jurídica, prova de sua existência e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.

Não obstante, sabe-se que se aplicam às Representações, no que couber, as normas relativas à denúncia, nos termos dos artigos 177 e 182, parágrafo único do Regimento Interno desta Corte de Contas:

Art. 177. São requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal:

- I – Ser redigida com clareza;
- II – Conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;

III - Estar acompanhada de indício de prova;
IV – Se pessoa natural, conter o nome completo, qualificação e endereço do denunciante;
V – Se pessoa jurídica, prova de sua existência, e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.
§ 1º A denúncia não será conhecida quando não observados os requisitos de admissibilidade previstos neste artigo.
§ 2º Caberá ao Relator o juízo de admissibilidade da denúncia.
§ 3º Na hipótese de não conhecimento, a decisão deverá ser submetida ao Plenário.
[...]
Art. 182. São legitimados para representar ao Tribunal:
Parágrafo único. Aplicam-se às representações, no que couber, as normas relativas à denúncia.

Em análise à presente Representação, verifica-se que restam preenchidos os requisitos para o seu conhecimento, razão pela qual, em sede de juízo de admissibilidade, entendo por conhecê-la.

Passo, então, à análise dos requisitos da medida cautelar pleiteada.

DOS PRESSUPOSTOS DA MEDIDA CAUTELAR

Os pressupostos de concessão da cautelar são aqueles previstos no artigo 376 do RITCEES, aprovado pela Res. 261/13:

Art. 376. No início ou no curso de qualquer processo, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares, observado o rito sumário previsto nos arts. 306 a 312 deste Regimento, desde que presentes os seguintes requisitos:
I - fundado receio de grave ofensa ao interesse público; e
II - risco de ineficácia da decisão de mérito.

Para que seja concedida uma medida cautelar de determinado procedimento, em sede de cognição sumária, faz-se necessária a presença de dois requisitos, quais sejam, o *fumus boni iuris* – existência de prova inequívoca das alegações – e o *periculum in mora* – risco de dano irreparável ou de difícil reparação.

O Representante requereu, em síntese, que a Secretaria de Estado de Educação fosse compelida a:

a. elaborar “um plano de trabalho visando o cumprimento da Lei Federal nº 12.244/2010 e da Resolução nº 199/2018, do Conselho Federal de Biblioteconomia,

[...] garantindo a existência de bibliotecas adequadas em todas as escolas da Rede Estadual de Ensino”;

b. realizar “concurso público para o provimento do cargo de bibliotecário, de modo que possam ser atendidas todas as escolas da Rede Estadual de Ensino”; e

c. disponibilizar anualmente “recursos para que as escolas promovam a atualização do seu acervo de livros, atendendo a indicações e sugestões do corpo discente e docente”.

Demandou ainda ao Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Educação - NEDUC, integrante deste Tribunal de Contas, que procedesse com o monitoramento em todas as escolas da Rede Estadual de Ensino, de modo a fiscalizar o cumprimento das disposições contidas na Resolução nº 199/2018, do Conselho Federal de Biblioteconomia pelas bibliotecas.

Inicialmente, impende assentar a existência de um processo judicial que discute a questão trazida aos autos pelos Responsáveis quando da apresentação de justificativa.

Frisa-se que a 2ª Câmara Cível do e. Tribunal de Justiça já decidiu que a Lei 12.244/2010, que dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do país, não faz alusão ao preenchimento de cargos no âmbito da rede pública escolar de um bibliotecário para cada escola.

A equipe técnica destaca que os pedidos do Representante se relacionam especificamente à Resolução 199/2018 do Conselho Federal de Biblioteconomia, que dispõe sobre os parâmetros a serem adotados para a estruturação e o funcionamento das bibliotecas escolares. Todavia, informam que seus argumentos não merecem prosperar uma vez que a legislação não dá a competência aos Conselhos Federal e Regionais de Biblioteconomia de “estabelecer para um órgão público o modelo de recinto físico (biblioteca) para atividade de seus associados”, nem a de definir cargo que a Administração Pública possa dispor, sendo esta competência exclusiva do poder executivo.

Diante disso, verificou que não houve o preenchimento dos requisitos para concessão da cautelar requerida, **entendimento que acompanho**.

De toda sorte, apesar do indeferimento cautelar, considero oportuno, diante da relevância do tema, a notificação do Representante para, além de tomar ciência da decisão a ser proferida, conhecer da manifestação dos Responsáveis.

Ainda, na oportunidade da MT 175/2021, a área técnica procedeu uma breve análise das manifestações das partes. Senão vejamos:

De início, colacionou aos autos o que estabelece a Lei Federal 12.244/2010, objeto do possível descumprimento alegado pelo Recorrente Sr. Sérgio Mageski, que *“dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País”*:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º As instituições de ensino públicas e privadas de todos os sistemas de ensino do País contarão com bibliotecas, nos termos desta Lei.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se biblioteca escolar a coleção de livros, materiais videográficos e documentos registrados em qualquer suporte destinados a consulta, pesquisa, estudo ou leitura.

Parágrafo único. Será obrigatório um acervo de livros na biblioteca de, no mínimo, um título para cada aluno matriculado, cabendo ao respectivo sistema de ensino determinar a ampliação deste acervo conforme sua realidade, bem como divulgar orientações de guarda, preservação, organização e funcionamento das bibliotecas escolares.

Art. 3º Os sistemas de ensino do País deverão desenvolver esforços progressivos para que a universalização das bibliotecas escolares, nos termos previstos nesta Lei, seja efetivada num prazo máximo de dez anos, respeitada a profissão de Bibliotecário, disciplinada pelas Leis n.ºs 4.084, de 30 de junho de 1962, e 9.674, de 25 de junho de 1998.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de maio de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

Em conjunto com os dispositivos supra, utilizou-se da Resolução 199/2018 do Conselho Federal de Biblioteconomia com intuito de reivindicar estrutura física das bibliotecas, bem como para pleitear que cada uma delas deve ser administrada por um profissional bibliotecário.

Noutro giro, os Responsáveis aduziram que vêm “adotando as medidas que entendem necessárias” e que “desde o início de 2021, têm investido na aquisição de acervo bibliográfico digital e físico, além da possibilidade de as próprias escolas

adquirirem títulos para atualização de seu acervo de acordo com a sua necessidade, por meio dos recursos repassados diretamente aos conselhos”, o que por si só teria o condão de afastar a alegação de omissão do poder executivo quanto às bibliotecas das escolas estaduais; pelo contrário, restaria caracterizado “zelo institucional na implementação da “biblioteca virtual” e na manutenção e aprimoramento da “velha e fundamental biblioteca física””.

E, no que concerne à obrigatoriedade da administração da biblioteca por profissional especializado, baseada na Resolução nº 199/2018 do Conselho Federal de Biblioteconomia, esta não merece prosperar, uma vez que “a lei não confere caráter obrigatório às resoluções de conselho de classe”. Referida alegação já foi, inclusive, afastada pelo Tribunal de Justiça do estado do ES – TJES, que julgou improcedente ação civil pública proposta contra o Governo do Estado a respeito do provimento de cargos de bibliotecário para cada escola que possua um acervo de livros disponível para consulta, visto que não há previsão nesse sentido na Lei Federal 12.244/2010.

Nessa toada, o NOF usufruiu da oportunidade para “injetar provocações e incentivar reflexões para interpretações” da lei debatida, apreciando, para tanto, o projeto de lei 1831/2003, que deu origem à lei discutida. Nesse sentido:

A priori o registro de um entendimento que norteará o exame da lei nesta peça deve ser ressaltado. Trata-se de sistema de ensino, pois que a Lei debatida a este se refere em quase todos seus termos. Em linhas gerais, numa leitura na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9394/2006, os sistemas referidos destacam-se sobre vários aspectos, porém especificamente tem-se que:

- Federal o ensino superior (inclusive privado) e as instituições e órgãos federais de ensino – art. 16 da LDB;
- Os Estados Instituições de ensino mantidas pelo Poder Público estadual; as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal; as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada – art. 17 da LDB;
- Nos Municípios as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; os órgãos municipais de educação - art. 18 LDB;

Detalhe é que o Município pode optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica

O entendimento proposto está presente na tramitação do projeto de Lei, quando na Comissão de Educação e Cultura, Relatoria do Deputado Bonifácio Andrade, aprovado com substitutivo assim previu o art. 3º do projeto (depois na Lei):

Art. 3º Os sistemas de ensino federal e estadual, deverão desenvolver esforços progressivos para que a universalização das bibliotecas escolares,

nos termos previstos nesta lei, seja efetivada num prazo máximo de 10 (dez) anos, respeitada a regulamentação legal da profissão de Bibliotecário insita nas disposições da Lei 4.084/62 regulamentada pelo Decreto 56.725/65 e Lei 9.674/98.

Posteriormente, na Comissão de Justiça e Cidadania, Relatoria da Deputada Iara Bernardi, aprovada subemenda modificativa, alterando art. 3º de forma que onde se lia “sistemas de ensino federal e estadual” lê-se “Os sistemas de ensino do País”. De toda forma, reforça o entendimento posto para a análise da Lei é de que sistema é igual união ou estado ou município, conforme o caso.

Diante do exposto, respondeu ao questionamento sobre a finalidade da Lei 12.244/2010 e conceituou a universalização, trazendo uma problemática:

[...]

A resposta está em sua ementa, isto é, dispor sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino no Brasil.

E o que seria essa universalização? A primeira impressão, nesta análise, e interpretação, se deu numa correlação com o princípio da universalidade posto para o SUS, imaginando que estar-se-ia buscando garantir o acesso às bibliotecas a todas as pessoas, independentemente de sexo, raça, ocupação, ou outras características sociais ou pessoais.

Contudo, na tramitação do projeto de lei e suas justificativas, está registrado:

Este projeto de lei pretende ampliar a discussão e dar consistência ao ato de aprender a ler pois só com a leitura de livros ingressamos, de fato, num mundo que é muito mais vasto e instigante que nosso horizonte pessoal.

Propomos para este início de universalização das Bibliotecas Escolares o acervo mínimo de quatro livros por aluno matriculado. A proporção proposta pela Associação Americana de Bibliotecas (USA), é de dez livros por aluno, quociente que aumentaria nas escolas de matrícula mais reduzida. A diferença nas propostas, lá e aqui, já demonstra nossa defasagem para com os fatos da educação e da cultura.

Outra informação importante que justifica esse projeto de lei é a fornecida pelos dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB, que, analisando os dados obtidos com a aplicação de provas para os alunos e questionários para professores e diretores em 1997, concluiu que os alunos estudantes de escolas equipadas com biblioteca alcançam maior rendimento.

Discorreu-se ainda sobre cada artigo:

Acompanhando a sequência da legislação em comento, o seu art. 1º define que todas as instituições de ensino (pública e privada), independente do sistema de ensino (federal, estadual e ou municipal), deverão conter bibliotecas, nos termos da Lei. Quais termos? Em seu conceito (art. 2º), em seu “acervo” (parágrafo único do art. 2º) e em sua finalidade que é de universalização (art. 3º).

Posteriormente, o art. 2º conceitua o que a lei define como biblioteca Escolar. Então a questão é: Qual conceito de biblioteca escolar na Lei 12.244/2010? Uma coleção de livros, materiais videográficos e documentos registrados em qualquer suporte destinados a consulta, pesquisa, estudo ou leitura.

[...]

O parágrafo único do art. 2º da Lei debatida determina que deve existir no acervo da biblioteca escolar, no mínimo, um título para cada aluno matriculado. Descreve, ainda, que o sistema de ensino (respectivo – federal, estadual ou municipal) determinará a ampliação (de acordo com sua realidade) e orientações de guarda, preservação, organização e funcionamento das bibliotecas escolares.

[...]

Indo ao art. 3º da Lei, chega-se ao seu objetivo que é da universalização das bibliotecas escolares, exigindo esforços progressivos dos sistemas de ensino (federal, estadual e municipal) para cumpri-la em dez anos, respeitada as Leis que tratam de Biblioteconomia.

Dessa forma, concluiu que “não se verifica nesta Lei eficácia plena (autoaplicável) mas, sim, de eficácia limitada, carecendo de normatização” e complementação, utilizando para justificar tal constatação a linha de pensamento do projeto de Lei 1831/2003, que, como já exposto, deu origem à norma debatida:

Observa-se, portanto, que a própria Lei contendo normas gerais conclama a participação vertical dos concorrentes, isto é, o Estado, bem como os Municípios aos assuntos de interesse local, e o faz sempre quando se refere ao sistema de ensino, ou seja, a depender do nível de educação (federal, estadual e municipal).

Ora, a Lei não disserta sobre espaços físicos, mas conceitua e deixa ao respectivo sistema de ensino (repita-se, federal, estadual ou municipal) a organização, funcionamento, entre outros para a biblioteca escolar.

Carece de complementação. O sistema de educação local (federal, estadual ou municipal) é quem irá definir a organização, o funcionamento, a guarda, isto de acordo com a realidade vivenciada em cada escola. Refletindo e imaginando situações: Haverá estabelecimentos, com muitos alunos, que exigirá um espaço para um grande acervo, necessidade de espaço para movimentação, para os estudos, consultas no local; outros, nem tanto, os livros poderão ser organizados em armários e utilizados em uma sala de leitura; E ainda, por mais que se custe a crer, escolas com 20 alunos existem e que o sistema local vai definir se fica em armário na administração ou na sala de aula.

É uma realidade, existe escolas rurais, por exemplo, aulas matutinas, poucos alunos e residentes distante da instituição, não há movimentos em outros períodos, e o sistema definirá. O que não pode e não deve é deixar de incentivar, demonstrar os benefícios, enfim, aplicar metodologias capazes de fomentar o desejo e o hábito da leitura.

A equipe técnica conclui sua manifestação de forma otimista, esperando que, com a argumentação exposta, contribua com o devido deslinde da demanda, “sensatamente, dentro da realidade que afeta os jurisdicionados, sem ofensas à legalidade, mas, privilegiando o ensino e a adequada aplicação de recursos públicos”.

Pois bem. Embora esteja previsto no artigo 3º da Lei 12.244/2010 que os sistemas de ensino do país deverão desenvolver esforços progressivos para que a

universalização das bibliotecas escolares seja efetivada num prazo máximo de dez anos, bem como a Lei estadual 10.382/2015 estabeleça como meta e estratégias do plano estadual de educação que deverão ser criados mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, existem fatores externos, alheios à vontade do legislador, a serem considerados.

Um desses fatores, talvez o mais importante de todos, o qual pode ter contribuído sobremaneira para a não implantação de bibliotecas no âmbito educacional foi a incidência da Covid-19, pandemia mundial que manteve os alunos afastados das salas de aula por um período considerável, obrigando essas instituições a se adaptarem ao vírus de maneira urgente provocando menos dano possível para os estudantes.

Não seria possível que além da adaptação ao ensino remoto as escolas também tivessem que fomentar a criação de bibliotecas neste espaço de tempo da pandemia.

De toda sorte, uma Resolução editada pelo Conselho Federal de Biblioteconomia não possui competência para determinar o modelo de recinto físico a ser estabelecido em um órgão público para o desenvolvimento das atividades de seus associados como requer o representante.

Desta forma, considerando todo o exposto até aqui, pondero que não estão presentes os requisitos previstos no artigo 376 do regimento Interno desta Casa de Contas, para que seja concedida uma medida cautelar, quais sejam: *fumus boni iuris e periculum in mora*, motivo pelo qual entendo que deva ser indeferido o pedido cautelar para garantir a existência de bibliotecas adequadas em todas as escolas da Rede Estadual de Ensino, além de que seja realizado concurso público para o provimento do cargo de bibliotecário.

Todavia, importante ressaltar que o fato de não ser concedida ou mantida uma medida cautelar não representa automaticamente concordância desta Corte de Contas com procedimentos realizados pelos gestores, pois a análise neste momento

é superficial e sem todos os aprofundamentos necessários. O TCE-ES vai continuar aprofundando a instrução processual, e ao final, se posicionará sobre as possíveis irregularidades levantadas. Caso ao final do processo sejam confirmadas as irregularidades, os responsáveis serão alcançados pelas sanções legais.

Ante todo o exposto, acompanhando o entendimento da Área Técnica, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

1. DECISÃO TC-3998/2021-3:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo relator por:

1.1. CONHECER da presente Representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade do art. 94 da LC 621/2013;

1.2. INDEFERIR a medida cautelar, haja vista a ausência dos requisitos autorizadores do art. 307, §3º do RITCEES;

1.3. DETERMINAR a oitiva dos responsáveis Sr. **José Renato Casagrande** – Governador do Estado e Sr. **Vitor Amorim de Angelo** – Secretário Estadual de Educação, para que, **no prazo de 10 dias**, se manifeste sobre o teor da Representação, fornecendo informações adicionais acerca do entendimento e eventual cumprimento da Lei Federal 12.244/2010;

1.4. DETERMINAR o prosseguimento do feito no rito ordinário;

1.5. DAR CIÊNCIA ao Representante do teor desta decisão.

2. Unânime

3. Data da Sessão: 07/12/2021 - 63ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Domingos Augusto Taufner (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto e Sérgio Manoel Nader Borges.

4.2. Conselheiro substituto: Marco Antonio da Silva (em substituição).

5. Membro do Ministério Público de Contas: Procurador de contas Heron Carlos Gomes de Oliveira (em substituição ao procurador-geral)

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente