



6 Educação

6.1 Legislação

No rol dos direitos humanos fundamentais está contemplado o direito à educação, amparado por normas nacionais e internacionais. As leis nacionais encontram parâmetros em normativos internacionais, a exemplo do Pacto Internacional aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a Declaração Mundial sobre Educação Para Todos (1990), dentre outros. O direito à educação foi consagrado na legislação brasileira como um direito social, conforme dispõe o artigo 6º da Constituição Federal de 1988:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Além disso, de acordo com o artigo 205 da Carta Magna, “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Logo, percebe-se que, por força do Diploma Constitucional, a responsabilidade pela garantia do direito à educação não cabe apenas ao Poder Público, mas também à família e à sociedade.

No tocante às responsabilidades do Poder Público, a Constituição Federal instituiu a competência de cada ente federativo no preceito da educação escolar, conforme artigo 211 e respectivos parágrafos:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão **em regime de colaboração seus sistemas de ensino.**

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino **mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;**

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.**

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (grifos nossos).

Compreende-se, portanto, que todos os entes políticos têm a obrigação de atuar conjuntamente, em regime de cooperação, na construção do sistema nacional de ensino, visando à universalização da educação escolar obrigatória. Em resumo, para que



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

haja uma educação de qualidade, é necessário que os entes federativos trabalhem em conjunto, de forma a promover a implantação de um sistema de ensino de qualidade.

No processo de regulamentação da estrutura e do funcionamento do sistema de ensino do país, foi editada a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que definiu os princípios norteadores da educação nacional, bem como os objetivos a serem atingidos e as competências de cada esfera de governo, além de ter reforçado o caráter federativo da educação brasileira.

Em seu artigo 8º, a LDB estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar os respectivos sistemas de ensino em regime de colaboração. No entanto, o diploma legal enfatiza, nos artigos 9º, 10 e 11, a responsabilidade de cada ente da federação nesse processo.

Dentre as incumbências determinadas à União no artigo 9º da LDB, destaca-se o inciso I, o qual determina a elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

No que tange aos Estados, o artigo 10 estabelece as seguintes incumbências:

a) Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

b) Definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do Ensino Fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

c) Elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

d) Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de Educação Superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

e) Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

f) Assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, com prioridade, o Ensino Médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no artigo 38 da LDB; e

g) Assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.

Nesse sentido, cumpre destacar que a LDB define, também, os diferentes níveis de ensino, a saber: Educação Básica (formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e Educação Superior.

Além dos níveis de ensino, a referida lei estabelece as seguintes modalidades de educação: Educação de Jovens e Adultos – EJA (destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no Ensino Fundamental e Médio na idade própria), Educação Especial (modalidade de educação escolar para educandos com deficiência) e Educação Profissional.



6.2 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS)

Em setembro de 2015, representantes dos 193 Estados-membros da ONU se reuniram em Nova York e reconheceram que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões – incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, o que resultou na construção da Agenda 2030.

A Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal. O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – os ODS, e 169 metas para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. São objetivos e metas claras, para que todos os países adotem de acordo com suas próprias prioridades e atuem no espírito de uma parceria global que oriente as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, atualmente e no futuro.

As metas referentes à educação foram definidas no Objetivo 4 da ODS-ONU¹, conforme apresentado a seguir:

Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

Meta 4.1. Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes;

Meta 4.2. Até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário;

Meta 4.3. Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade;

Meta 4.4. Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo;

Meta 4.5. Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade;

Meta 4.6. Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres, estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática;

¹ <http://www.agenda2030.org.br/ods/4/>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Meta 4.7. Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global, e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável;

Meta 4.a. Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros, não violentos, inclusivos e eficazes para todos;

Meta 4.b. Até 2020 substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo disponíveis para os países em desenvolvimento, em particular, os países de menor desenvolvimento relativo, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, programas técnicos, de engenharia e científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento;

Meta 4.c. Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países de menor desenvolvimento relativo e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

Portanto, diante desse cenário, cabe à União, aos Estados e aos Municípios:

- Comprometer-se a fornecer educação inclusiva e equitativa de qualidade em todos os níveis – na primeira infância, no ensino fundamental e nos ensinos superior, técnico e profissional;
- Promover ações para que todas as pessoas, independentemente do sexo, idade, raça, etnia, e pessoas com deficiência, migrantes, povos indígenas, crianças e jovens, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade, tenham acesso a oportunidades de aprendizagem ao longo da vida que os ajudem a adquirir os conhecimentos e habilidades necessários para explorar oportunidades e participar plenamente da sociedade;
- Fazer o possível para proporcionar às crianças e aos jovens um ambiente que propicie a plena realização dos seus direitos e capacidades, ajudando o país a colher dividendos demográficos, inclusive por meio de escolas seguras e de comunidades e famílias coesas.

Para atingir os objetivos de avanços na educação, existe, no âmbito Federal, o **Plano Nacional de Educação (PNE)**, que se constitui em um documento que define compromissos colaborativos entre os entes federativos e diversas instituições. Já no âmbito Estadual temos o **Plano Estadual de Educação (PEE)**, que apresenta diretrizes, metas e estratégias alinhadas ao PNE.



6.3 Plano Nacional de Educação 2014-2024

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, estabeleceu, no seu artigo 9º, inciso I, a incumbência da União quanto à elaboração do Plano Nacional de Educação – PNE.

A Emenda Constitucional nº 59/2009, por sua vez, mudou a condição do Plano Nacional de Educação – PNE para uma exigência constitucional com periodicidade decenal:

Emenda Constitucional nº 59/2009

Art. 4º O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI:

"Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

(...)

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto."(NR)

Nesse cenário, o PNE, foi aprovado por meio da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência de 10 (dez) anos (2014 a 2024), estabelecendo diretrizes, metas e estratégias para a política educacional.

As diretrizes do PNE estão elencadas no artigo 2º da referida Lei, nestes termos:

Art. 2º - São diretrizes do PNE:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV – melhoria da qualidade da educação;
- V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – valorização dos (as) profissionais da educação;
- X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Além disso, no Anexo da Lei Federal nº 13.005/2014, foram estabelecidas 20 metas educacionais, divididas em 4 grupos, de sorte que:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

- 1) O primeiro grupo contém as metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade, promovendo a garantia da universalização do ensino obrigatório e a ampliação das oportunidades educacionais;
- 2) O segundo grupo de metas diz respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade no cenário educacional;
- 3) O terceiro grupo de metas trata da valorização dos profissionais da educação;
- 4) O quarto grupo de metas é referente ao ensino superior.

Essas metas para a educação deverão ser cumpridas no prazo de vigência deste PNE (10 anos), desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.

Registra-se, ainda, que a Lei Federal nº 13.005/2014, em seu artigo 7º, §1º, e no artigo 8º, a seguir dispostos, trata, respectivamente, da responsabilidade educacional de cada ente federativo, os quais devem atuar em regime de colaboração para a adoção de medidas governamentais com vistas ao alcance das metas e à implementação das estratégias definidas no PNE, cabendo a cada ente político, também, a elaboração dos respectivos Planos Estaduais e Municipais de Educação:

Art. 7º

§1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

(...)

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

Nesse contexto, o Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep) selecionaram um conjunto de indicadores para o monitoramento do PNE 2014–2024 a partir das informações de diversas fontes oficiais. Esses indicadores foram publicados no documento intitulado Plano Nacional de Educação PNE 2014–2024: Linha de Base (Inep, 2015), que apresenta análises descritivas das séries históricas e de agregações dos indicadores. As fichas técnicas de cada indicador também estão disponíveis nessa publicação, apresentando as fórmulas de cálculo, abrangência, fonte, série histórica e observações sobre cada um, conforme pode ser verificado no portal eletrônico do MEC²

Além da Linha de Base, os indicadores utilizados nos mapas foram atualizados de acordo com o Relatório do Primeiro Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – Biênio 2014–2016, que se encontra disponível no portal do Inep.

² <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

O relatório referente ao 3º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2018, também se encontra disponível no portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)³.

6.4 Plano Estadual de Educação – PEE

No Estado de Pernambuco, o Plano Estadual de Educação – PEE, foi aprovado pela Lei Estadual nº 15.533, de 23 de junho de 2015, com vigência de 10 (dez) anos (2015 a 2025), com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal e no artigo 8º da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

O PEE apresenta propostas educacionais para o atendimento escolar da população em diversos níveis, etapas e modalidades do ensino, assim como para a melhoria da qualidade da educação. Em seu teor, o texto do PEE apresenta diretrizes, metas e estratégias alinhadas ao Plano Nacional de Educação – PNE, expressando um compromisso político de Estado que transcende governos, promove mudanças nas políticas educacionais geradoras de avanços no processo educacional e abrange um conjunto de medidas voltadas para a melhoria da qualidade da educação.

A Lei Estadual nº 15.533/2015 (PEE) foi dividida em 20 metas que estabelecem, para os próximos dez anos, a melhoria na qualidade do ensino público estadual, além da universalização da educação infantil e do ensino fundamental, bem como metas para a oferta de educação em tempo integral, educação básica e Educação de Jovens e Adultos (EJA). Além disso, a ampliação de matrículas no ensino profissional técnico e a implantação de uma política integrada para a formação e valorização dos profissionais de educação também constam como diretrizes do plano em comento.

6.4.1 Compatibilidade do Plano Estadual de Educação com a Lei Orçamentária Anual de 2020

Com a finalidade de verificar se estão sendo consignadas dotações orçamentárias que permitam executar as metas e estratégias estabelecidas no Plano Estadual de Educação de Pernambuco – PEE, foi realizada análise, por amostragem, das finalidades e dos objetivos dos programas e das ações definidos na Lei Orçamentária Anual – LOA da Secretaria Estadual de Educação no exercício de 2020, com o intuito de identificar a compatibilidade destes com as metas constantes no referido plano.

Mediante o Ofício GC05/DCE/GEPP – Contas do Governo nº 06/2021, foi solicitada a demonstração da compatibilidade entre os programas/ações das peças orçamentárias e as metas do Plano de Educação, cuja resposta se encontra no Ofício nº 372/2021 – SCGE – SEC (doc. 37, p. 356-372). A partir dessa resposta, identificou-se que não há uma compatibilidade evidente entre a peça orçamentária de 2020 e as metas

³ http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6935276



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

definidas no PEE. A título exemplificativo, a seguir, é demonstrada a ausência de compatibilidade entre alguns programas/ações e a Meta 7 do PEE.

<i>Meta do PEE: 7 - Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias estaduais para o IDEB: 5,5 nos anos iniciais; 4,7 nos anos finais; e 4,9 no ensino médio.</i>	
Programas constantes da LOA que o estado informa contemplar dotações destinadas ao atingimento da meta 7 do PEE.	
Programas	Ações
0056 – Encargos administrativos do estado Objetivo: Permitir o pagamento de despesas relativas a direitos de pessoal, viabilizar a restituição de contribuições previdenciárias aos parlamentares, bem como proporcionar os recolhimentos legais e outros encargos decorrentes da folha de pagamento do Estado	1794 – Encargos com INSS do pessoal contratado e comissionado da Secretaria de Educação Finalidade: Permitir o pagamento do INSS do pessoal contratado e comissionado da Secretaria de Educação e Esportes
	1795 – Encargos com FGTS do pessoal contratado da SEE Finalidade: Permitir o pagamento do FGTS do pessoal contratado e comissionado da Secretaria de Educação e Esportes
438 – Apoio gerencial e tecnológico para promoção do pacto pela educação Objetivo: Coordenar e implementar as políticas, diretrizes e objetivos do Pacto pela Educação e assegurar o suporte administrativo e tecnológico necessário ao seu desempenho	1136 – Contribuições patronais da SEE ao FUNAFIN Finalidade: Proceder ao pagamento dos encargos sociais dos servidores da Secretaria de Educação e Esportes ao FUNAFIN
	1140 – Concessão de vale transporte e auxílio alimentação a servidores da SEE Finalidade: Fornecer vale transporte e auxílio alimentação aos servidores da Secretaria de Educação e Esportes
	2200 – Operacionalização do acesso à rede digital corporativa de governo da Secretaria de Educação e Esportes – Sede Finalidade: Eficientizar a estrutura de serviços de comunicação de dados, voz, imagem, videoconferência e outros, utilizada para a consecução das atividades necessárias à prestação de serviços da instituição
	4023 – Conservação do Patrimônio Público na Secretaria de Educação e Esportes Finalidade: Conservar e manter o patrimônio público da Secretaria de forma a garantir a consecução das atividades necessárias ao melhor atendimento para população.

Fontes: Ofício nº 372/2021 – SCGE – SEC (doc. 37, p. 356-372), LOA 2020 e Plano Estadual de Educação de Pernambuco.

Observa-se que os programas e ações relacionados na tabela anterior, constantes na Lei Orçamentária Anual de 2020, não guardam relação direta com a Meta 7 do Plano Estadual de Educação, que consiste em fomentar a qualidade da educação básica no estado de Pernambuco, tendo em vista a incompatibilidade dos objetivos e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

finalidades dos referidos programas e das respectivas ações com a natureza do objetivo principal da meta estabelecida.

Outro ponto a destacar é a grande quantidade, na Lei Orçamentária Anual de 2020, de programas e ações que não possuem subações definidas, denominadas de “outras medidas”, impossibilitando, dessa forma, a verificação de quais ações estão sendo implementadas para o alcance das metas estabelecidas.

6.5 Lei de responsabilidade educacional do Estado de Pernambuco e Pacto pela Educação

O Estado de Pernambuco editou, em 05 de julho de 2007, a Lei Estadual nº 13.273, alterada em 03 de abril de 2020 pela Lei Estadual nº 16.853, que estabelece normas relativas à Lei de Responsabilidade Educacional do Estado de Pernambuco e cujo artigo 1º assim dispõe:

Art. 1º O Secretário de Educação enviará, até o décimo quinto dia do mês de novembro de cada ano, à Comissão de Educação e Cultura da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, relatório contendo uma série histórica dos indicadores educacionais referentes aos últimos quatro anos.

Os indicadores educacionais a serem utilizados, por sua vez, estão descritos no artigo 2º da referida Lei, dentre os quais podem ser citados:

- Alfabetização: Taxa de analfabetismo da população com faixa etária acima de 15 (quinze) anos;
- Matrícula e abandono escolar;
- Taxa de distorção idade-série dos alunos do ensino fundamental e médio;
- Número total de professores; percentual de professores em contrato temporário; percentual de professores com pós-graduação, com mestrado e com doutorado;
- Remuneração média dos professores por grau de qualificação;
- Rendimento Escolar (Índice de Aprovação/Reprovação);
- Número total de escolas da Rede pública de Ensino do Estado, dentre outros.

No que tange ao Pacto pela Educação, este foi implantado em 2011, a partir das necessidades identificadas pelo Governo na área de educação.

A formalização do Pacto pela Educação ocorreu com a publicação do Decreto Estadual nº 39.336/2013, no qual foram instituídas diretrizes para os Programas de Gestão por Resultado com geração de valor público.

O Pacto pela Educação é uma política que objetiva a melhoria da qualidade da educação para todos e com equidade, abrangendo todas as escolas estaduais do ensino fundamental anos finais e ensino médio, através do acompanhamento dos seus resultados por meio de indicadores (Ideb, taxas de aprovação, abandono e distorção idade-série).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Dentre as linhas de atuação estabelecidas no Pacto pela Educação, estão a transparência das informações; a valorização e capacitação inicial e continuada dos profissionais da educação; o reconhecimento do mérito, desempenho, monitoramento e avaliação dos processos e resultados e o fortalecimento das parcerias com os municípios.

6.6 Indicadores educacionais

Os indicadores educacionais permitem o acompanhamento, o controle e a avaliação da qualidade do ensino. Eles são construídos para atribuir um valor estatístico à qualidade do ensino de escolas e redes educacionais, atendo-se não somente ao desempenho dos respectivos alunos, mas também ao contexto econômico e social em que estão inseridas as unidades educacionais.

Os indicadores são úteis, principalmente, para o monitoramento dos sistemas educacionais, a partir do acompanhamento do acesso, da permanência e da aprendizagem dos alunos, o que contribui para a criação de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade da educação e dos serviços educacionais oferecidos à sociedade.

Nesta análise, são explanados, pela sua relevância, os seguintes indicadores:

- a) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb;
- b) Taxas de Rendimento (aprovação, reprovação e abandono); e
- c) Taxa de Distorção Idade-Série.

Nesse contexto, foram utilizados os dados oficiais mais recentes disponibilizados no sítio eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação – MEC, e que tem como missão promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro, com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional.

6.6.1 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb

O Ministério da Educação, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, criou, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho obtidas a partir de exames padronizados⁴ com informações sobre o rendimento escolar.

O Ideb foi criado para aferir o desempenho dos estudantes, uma vez que congrega dados da aprovação e da média obtida pelos educandos nas disciplinas de língua portuguesa e matemática. Trata-se de um indicador mensurado bienalmente, cuja

⁴ Prova Brasil para os municípios e o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, para as unidades da federação e para todo o país.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

escala varia de 0 (zero) a 10 (dez) e que estabelece, também, metas para a melhoria do ensino.

Os dados relativos à aprovação escolar são baseados na taxa de aprovação dos alunos por etapa de ensino, obtida por meio do censo escolar. Já as médias de desempenho são obtidas a partir de avaliações realizadas pelo Inep (o Saeb e a Prova Brasil).

O Ideb proporciona um parâmetro comparativo de diferentes instâncias (p. ex., rede de ensino, Unidade da Federação, série/ano) em relação à média nacional, e visa ao equilíbrio entre a aprendizagem e o fluxo escolar, permitindo um diagnóstico atualizado da situação educacional e a projeção de metas que têm por objetivo promover a elevação dos índices de qualidade.

A série histórica de resultados do Ideb se inicia em 2005, a partir de onde foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo país, mas também por escolas, municípios e Unidades da Federação. A lógica é a de que cada escola evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Em termos numéricos, isso significa progredir da média nacional 3,8, registrada em 2005, na primeira fase do ensino fundamental, para um Ideb igual a 6,0 em 2022.

Em face da frequência bienal do Ideb, não houve a divulgação de resultados relativos ao exercício de 2020, uma vez que a apuração mais recente foi realizada no ano de 2019, de modo que a próxima mensuração ocorrerá somente no ano de 2021 (atualmente programada para o período de 8 a 10 dezembro).

A título informativo, o quadro a seguir apresenta o resultado do Ideb apurado no ano de **2019** em relação à rede pública estadual de ensino de Pernambuco.

Etapa	Ideb de Pernambuco	Posição no ranking nacional
Ensino Fundamental – 5º ano	5,0	19º
Ensino Fundamental – 9º ano	4,7	7º
Ensino Médio – 3ª série	4,4	3º

Fonte: Relatório de Contas do Governador de 2019.

6.6.2 Análise do desempenho de Pernambuco no Saeb

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, realiza diversas avaliações com o fim de verificar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro. Nesse contexto, o Inep adota, bienalmente, um processo de avaliação em larga escala chamado de Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

A partir da aplicação de testes e questionários, o Saeb disponibiliza evidências que permitem que os diversos níveis governamentais possam avaliar sua qualidade de educação, permitindo a visualização dos níveis de aprendizagem apresentados pelos seus respectivos alunos. Esses níveis de aprendizagem estão descritos e organizados de modo crescente em Escalas de Proficiência de Língua Portuguesa e de Matemática para cada uma das etapas avaliadas.

Os resultados de aprendizagem apurados no Saeb, juntamente com as taxas de aprovação, reprovação e abandono, apuradas no Censo Escolar, compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb.

Em função da frequência bienal do Saeb, não houve a divulgação de resultados relativos ao exercício de 2020, pois a avaliação mais recente foi realizada no ano de 2019, de modo que a próxima mensuração ocorrerá somente no ano de 2021 (atualmente programada para o período de 8 a 10 dezembro).

Nesse contexto, a título informativo, aponta-se o desempenho obtido pelos alunos da última série do ensino médio das escolas públicas de Pernambuco na avaliação realizada em **2019**, cuja análise aprofundada pode ser encontrada no Relatório de Contas do Governador daquele exercício.

Saeb 2019 – Percentual de alunos classificados em cada nível de desempenho nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática

Desempenho	Língua Portuguesa	Matemática
Adequado	0,93%	2,34%
Básico	31,85%	26,96%
Insuficiente	67,22%	70,7%

Fonte: Relatório de Contas do Governador de 2019.

6.6.3 Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco – Idepe

O Estado de Pernambuco desenvolveu um indicador próprio para aferir a qualidade da educação pública: o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco – Idepe, o qual permite medir anualmente a qualidade do ensino estadual e municipal, com diagnóstico e avaliação da evolução de cada escola, ano a ano.

O cálculo do Idepe acompanha os procedimentos estabelecidos pelo Ministério da Educação para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, e considera, a exemplo do Ideb, dois critérios complementares: o fluxo escolar e o desempenho nos exames anuais do Saepe em língua portuguesa e matemática dos alunos do 5º ano (anos iniciais) e 9º ano (anos finais) do Ensino Fundamental, bem como da 3º série do Ensino Médio.

De acordo com a Secretaria Estadual de Educação (doc. 38, p. 1), devido à pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), não foi realizada a prova do Saepe



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

no ano de 2020, o que impossibilitou o cálculo os resultados do Idepe relativos a este exercício.

Diante desse cenário, o quadro a seguir demonstra, a título informativo, os valores do Idepe apurados no período de 2013 a 2019.

Evolução do IDEPE período de 2013 a 2019							
Níveis de Ensino	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ensino Fundamental - Anos Iniciais	4,6	4,5	4,7	4,8	5,5	5,4	5,5
Ensino Fundamental - Anos Finais	3,7	3,9	3,9	4,2	5,4	4,7	4,5
Ensino Médio	3,5	3,8	3,9	4,1	4,5	4,7	4,7

Fonte: Relatório de Contas do Governador de 2019.

6.6.4 Taxas de Rendimento Escolar

As taxas de rendimento escolar são indicadores que avaliam os estudantes quanto ao preenchimento dos requisitos de aproveitamento e frequência ao final de um ano letivo.

As taxas de rendimento escolar são calculadas com base nas informações de rendimento e movimento dos alunos (aprovação, reprovação e abandono) coletadas na segunda etapa do Censo Escolar. A soma dessas taxas, ao final do ano letivo, corresponde a 100% das matrículas consideradas para o cálculo.

A seguir serão demonstradas as taxas de aprovação, reprovação e abandono das redes públicas estaduais das Unidades da Federação em 2020.

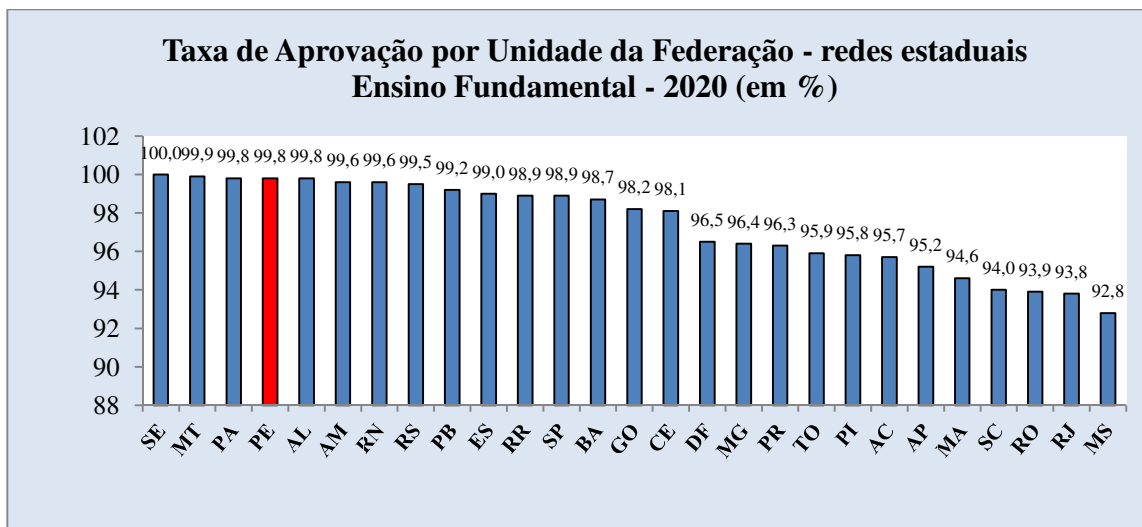
a) Taxa de Aprovação

A taxa de aprovação mede a proporção de alunos aprovados em relação ao total de alunos matriculados em determinada série de determinado ano.

Nesse sentido, os gráficos a seguir fazem um comparativo entre as taxas de aprovação das redes estaduais das Unidades da Federação, no ano de 2020, para o Ensino Fundamental e Ensino Médio.



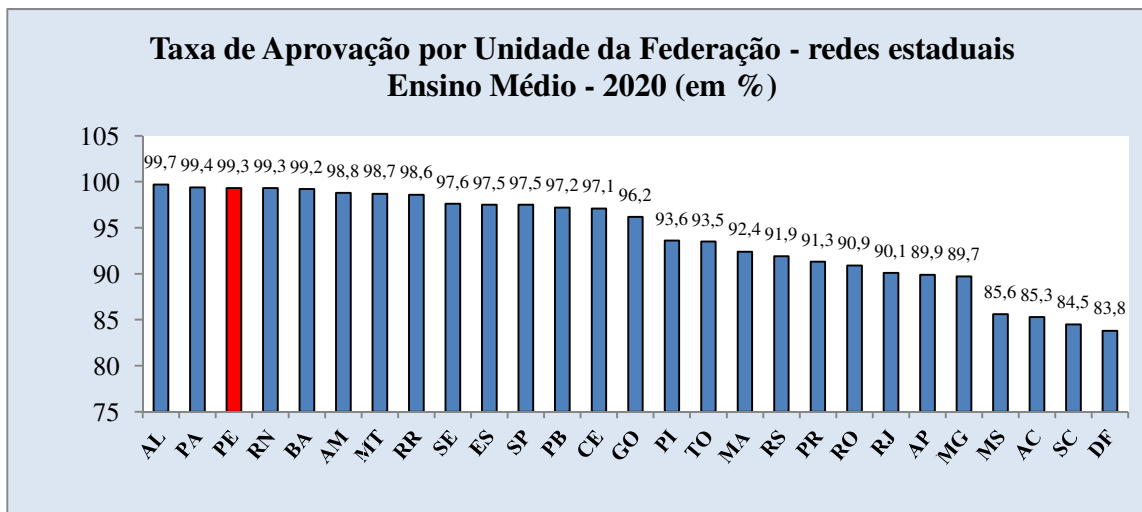
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Fonte: MEC/Inep.

Observa-se que a taxa de aprovação no Ensino Fundamental do Estado de Pernambuco (99,8%), no ano de 2020, foi inferior à de três estados da federação: Sergipe, Mato Grosso e Pará.

Registra-se que a taxa de aprovação do estado em 2020 foi maior do que a do ano anterior (93,2%), superando a média da rede estadual da Região Nordeste (99%) e a média nacional (97,7%).



Fonte: MEC/Inep.

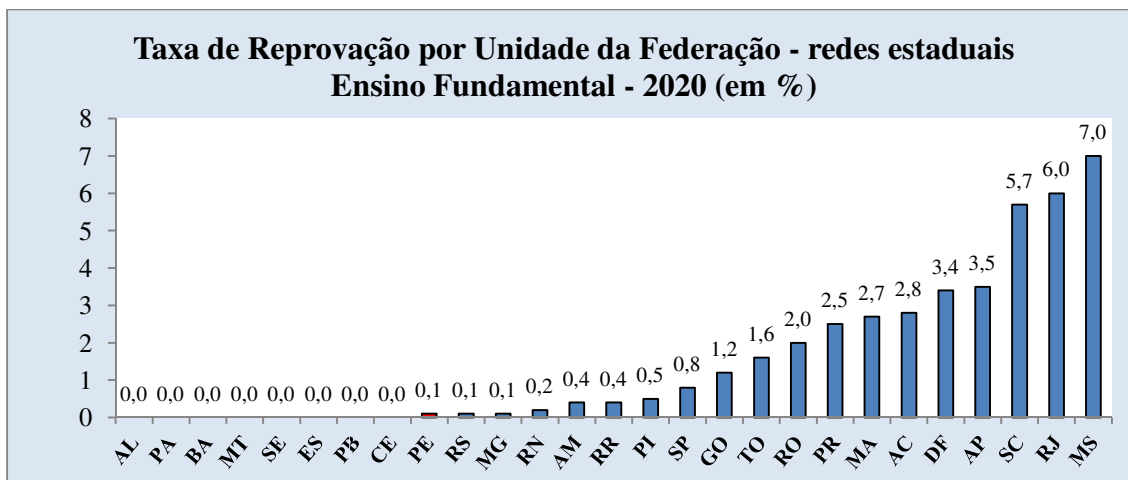
Com relação ao Ensino Médio, a taxa de aprovação do Estado de Pernambuco 99,3%, em 2020, foi a terceira maior, quando comparada com outras Unidades da Federação (empatada com a média do Estado do Rio Grande do Norte), sendo também superior à média da rede estadual da região Nordeste (97,3%) e à média da rede estadual nacional (94,6%).



b) Taxa de Reprovação

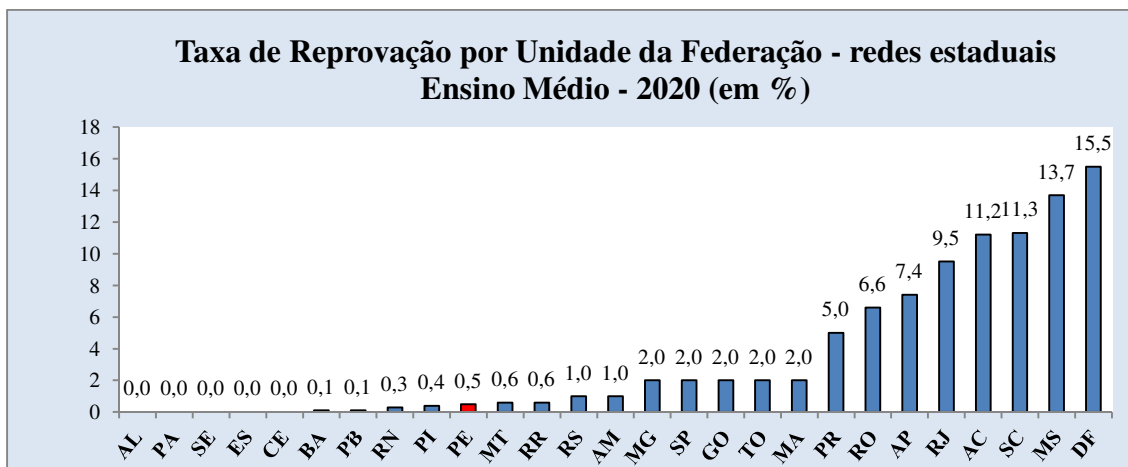
A taxa de reprovação mensura a proporção de alunos reprovados em relação ao total de alunos matriculados em determinado ano.

Nesse sentido, os gráficos a seguir apresentam um comparativo entre as taxas de reprovação das redes estaduais das Unidades da Federação, em 2020, para o Ensino Fundamental e Ensino Médio.



Fonte: MEC/Inep.

A taxa de reprovação no Ensino Fundamental do Estado de Pernambuco, em 2020, foi de 0,1%, o que denota um decréscimo em relação à taxa do ano anterior (6,0%). Comparando com as demais Unidades da Federação, Pernambuco apresentou a 2ª menor Taxa de Reprovação, sendo que os estados do Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Amapá apresentaram as maiores Taxas de Reprovação em 2020. Conforme dados do MEC/Inep, a taxa de reprovação dos alunos da rede estadual pública de Pernambuco foi inferior à média da rede estadual da Região Nordeste (0,2%) e à média da rede estadual do Brasil (1,3%).



Fonte: MEC/Inep.



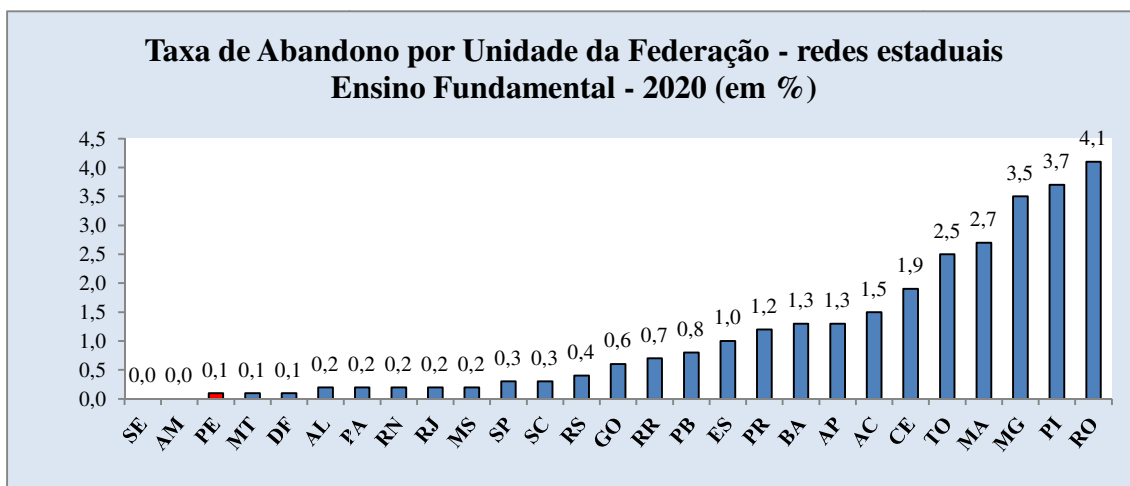
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Quanto ao Ensino Médio, a taxa de reprovação do Estado de Pernambuco, em 2020, foi de 0,5%, o que representa um decréscimo em relação à do ano anterior (4,9%). Comparando com as demais Unidades da Federação, tem-se que a referida taxa foi a quinta menor, além de ter sido inferior às taxas da Região Nordeste (0,4%) e do Brasil (2,8%).

c) Taxa de Abandono

A taxa de abandono mede a proporção de alunos que abandonaram a escola em relação ao total de alunos matriculados em determinado ano.

Nesse sentido, os gráficos a seguir fazem um comparativo entre as taxas de abandono das redes estaduais das Unidades da Federação, em 2020, para o Ensino Fundamental e Ensino Médio.

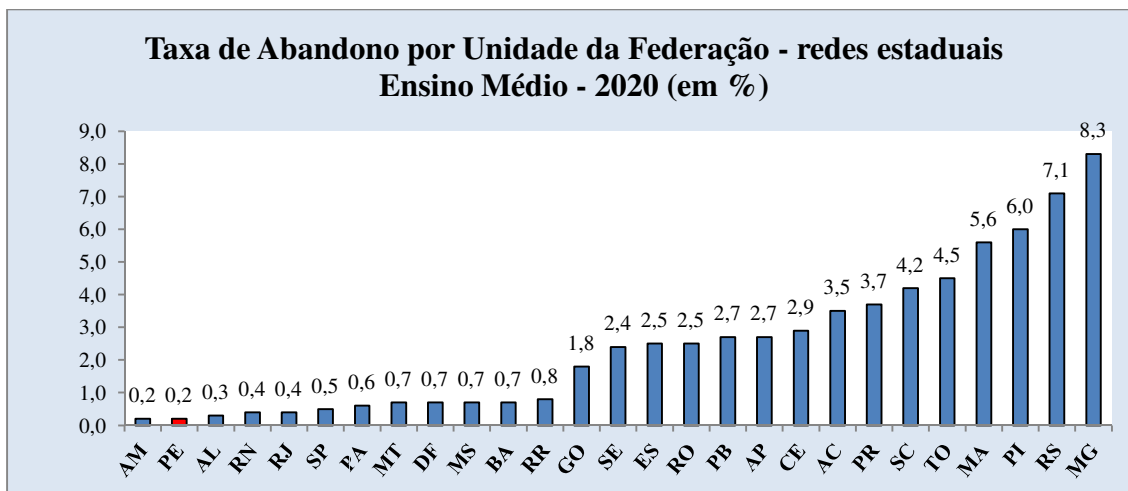


Fonte: MEC/Inep.

Verifica-se que a taxa de abandono no Ensino Fundamental do Estado de Pernambuco, em 2020, foi de 0,1%, o que denota um decréscimo em relação à do ano anterior (0,8%). Comparando com a das demais Unidades da Federação, tem-se que a referida taxa foi a segunda menor (atrás apenas das taxas dos Estados de Sergipe e do Amazonas, empatados com 0%). Além disso, vislumbra-se que a taxa de abandono da rede estadual de Pernambuco foi inferior tanto à média da Região Nordeste (0,8%) quanto à média nacional (1,0%).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Fonte: MEC/Inep.

Já a taxa de abandono do Ensino Médio do Estado de Pernambuco em 2020 foi de 0,2%, a menor comparada com as das outras Unidades da Federação (empatada com a do Estado do Amazonas). Registra-se que a taxa de abandono de 2020 foi inferior à do ano anterior (1,5%) e inferior à média da Região Nordeste (2,3%) e à média nacional (2,6%).

O quadro a seguir consolida a evolução das taxas de aprovação, reprovação e abandono da rede estadual do Estado de Pernambuco, no período de 2016 a 2020, tanto para o Ensino Médio quanto para o Ensino Fundamental.

Evolução das Taxas de Rendimento – Pernambuco – 2016 a 2020 (Rede Estadual)						
Ano	Taxas de Aprovação (%)		Taxas de Reprovação (%)		Taxas de Abandono (%)	
	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Fundamental	Ensino Médio
2016	89,5	90,9	9,5	7,4	1,0	1,7
2017	91,8	92,6	7,2	5,9	1,0	1,5
2018	93,5	94,0	5,7	4,8	0,8	1,2
2019	93,2	96,9	6,0	4,9	0,8	1,5
2020	99,8	99,3	0,1	0,5	0,1	0,2

Fonte: MEC/Inep.

Percebe-se, portanto, que houve uma melhoria geral – acima da média que vinha sendo observada nas transições entre exercícios anteriores, nos indicadores de rendimento relativos ao ano de 2020, especialmente no que tange às taxas de reprovação e abandono escolar. Todavia, é importante pontuar que o cenário da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), que prevaleceu na maior parte do ano de 2020,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

teve repercussão substancial nos critérios de apuração dos referidos índices. Isso porque, em função da pandemia, houve, por exemplo, a suspensão das aulas presenciais, que estabeleceu um contexto de ensino completamente novo tanto no âmbito das redes educacionais públicas quanto das redes privadas. Nesse cenário, em meio à mudança abrupta da infraestrutura educacional, das metodologias de ensino e das formas de avaliação do desempenho dos estudantes, o que se observou foi uma abordagem pedagógica mais compreensiva, associada a uma política de mitigação de danos em relação aos alunos.

Nessa senda, o Governo do Estado de Pernambuco tomou a decisão, inclusive, de não reprovar estudantes da rede estadual no ano de 2020 (exceto aqueles que abandonaram os estudos), definindo que a avaliação dos alunos seria efetuada dentro de um Ciclo de Aprendizagem e Avaliação excepcional, relativo ao biênio de 2020/2021, conforme estabelecido por meio da Instrução Normativa SEE nº 10/2020, publicada no Diário Oficial do Estado de 12/12/2020.

Logo, a interpretação dos indicadores de rendimento do ano de 2020 relativos à rede estadual pública de ensino de Pernambuco deve levar em consideração o contexto específico que caracterizou este exercício.

6.6.5 Taxa de Distorção Idade-Série

Outro indicador educacional relevante é a taxa de distorção idade-série, que expressa o percentual de alunos, em cada série, com idade superior à esperada para aquele período, informando a proporção desses alunos em relação ao total de matriculados.

Na rede pública estadual de Pernambuco, em 2020, a taxa de distorção idade-série para o Ensino Fundamental foi de 26,1%, inferior à de 2019, que apresentou um percentual de 26,9%. Para o Ensino Médio, a taxa do estado foi de 25,9%, apresentando um aumento em relação à verificada em 2019 (25,6%).

Os quadros adiante mostram a evolução da taxa de distorção idade-série das redes estaduais do Ensino Fundamental Total (anos iniciais e anos finais) e do Ensino Médio para o Brasil, a Região Nordeste e Pernambuco no período de 2016 a 2020.

Evolução da Taxa de Distorção Idade-Série – Ensino Fundamental Total Rede Estadual 2016-2020			
Ano	Brasil (%)	Nordeste (%)	Pernambuco (%)
2016	21	40	32,7
2017	20,5	39,1	30,9
2018	19,6	37,1	28,6
2019	18,4	34,9	26,9
2020	18,0	33,3	26,1

Fonte: MEC/Inep.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Evolução da Taxa de Distorção Idade-Série – Ensino Médio Rede Estadual 2016-2020			
Ano	Brasil (%)	Nordeste (%)	Pernambuco (%)
2016	31,2	39,8	30,9
2017	31,5	39,7	29,6
2018	31,5	38,6	27,6
2019	29,3	36,2	25,6
2020	29,3	35,3	25,9

Fonte: MEC/Inep.

Com base no primeiro quadro, percebe-se que, em 2020, a Taxa de Distorção Idade-Série para o Ensino Fundamental de Pernambuco (26,1%) ficou inferior à taxa da região Nordeste (33,3%) e superior à taxa nacional (18,0%).

A partir do segundo quadro, por sua vez, observa-se que, no ano de 2020, Pernambuco apresentou uma Taxa de Distorção Idade-Série para o Ensino Médio de 25,9%, o que denota uma taxa menor que a do Brasil (29,3%) e a da região Nordeste (35,3%).

6.7 Planejamento governamental para a área de educação

O Governo do Estado de Pernambuco elaborou o planejamento na área de educação e o consolidou no Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2020 – 2023 (Lei Estadual nº 16.770/2019).

O objetivo estratégico para a área de educação estabelecido no PPA é o Pacto pela Educação, que contempla como diretrizes “assegurar a educação pública de qualidade, com ênfase no regime integral, em todos os níveis, garantindo a equidade da rede escolar, com foco na atuação conjunta com os municípios”.

O Pacto pela Educação engloba diversos programas voltados à educação, os quais estão distribuídos em órgãos da estrutura administrativa do estado responsáveis pela execução das respectivas ações.

Com a finalidade de manter o Plano Plurianual permanentemente atualizado e compatível com os cenários social, econômico, político e financeiro do estado, mas sem perder de vista o referencial das diretrizes e dos objetivos estratégicos, definidos como premissa básica da ação de governo, foi realizada a revisão do PPA 2020-2023 para o exercício de 2021, mediante a Lei Estadual nº 17.122/2020. Tal revisão visa a garantir uma maior integração dos instrumentos de planejamento e orçamento, de forma que a Lei Orçamentária Anual – LOA, instrumento de curto prazo, não se descole do planejamento de médio prazo no decorrer do período de vigência do plano.

Já na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020, as ações voltadas para a área de educação estão distribuídas entre diversas unidades orçamentárias,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

concentrando os programas relacionados à Educação Básica na Secretaria de Educação e os relativos ao Ensino Superior na Universidade de Pernambuco – UPE.

Nesse contexto, a LOA 2019 fixou como dotação inicial para a função 12 – Educação, o valor de R\$ 3.811.334.860,00, sendo R\$ 3.799.553.260 provenientes de recursos do Tesouro e R\$ 11.781.600 de Outras Fontes. Importa ressaltar que, após a edição de créditos adicionais, a dotação atualizada chegou a um total autorizado líquido de R\$ 3.785.346.786,06, conforme dados extraídos do sistema e-Fisco. Além disso, registra-se que, ao final do exercício de 2020 tinham sido empenhadas e liquidadas despesas na função educação no valor de R\$ 3.152.438.208,95.

6.8 Financiamento estadual da educação

Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE

O SIOPE⁵ consiste num sistema de acesso público via *internet*, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, que coleta, processa e dissemina dados relativos aos orçamentos e investimentos públicos em educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Os dados do SIOPE têm periodicidade anual e o prazo para a sua transmissão vai até 30/04 para os municípios, conforme art. 51, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e 31/05 para os estados, conforme art. 51 § 1º, II da LRF.

São objetivos do SIOPE:

- a) Constituir base de dados nacional detalhada sobre as receitas e os investimentos públicos em educação de todos os entes federados;
- b) Subsidiar a elaboração de políticas educacionais em todos os níveis de governo;
- c) Assegurar transparência e publicidade às informações sobre financiamento e investimentos públicos em educação;
- d) Produzir indicadores de eficiência e eficácia dos investimentos públicos em educação; e
- e) Instrumentalizar a atuação do controle social.

As principais funcionalidades do sistema, por sua vez, englobam:

- a) A realização automática dos cálculos dos percentuais mínimos aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e FUNDEB, de acordo com a metodologia adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – Anexo de Metas Fiscais e Relatório Resumido da Execução Orçamentária; e

⁵ Legislação: Portaria MEC nº 006 de 20 de Junho de 2006; Decreto nº 6.094, de 24/4/2007 – Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação - Termo de Adesão ao Compromisso; Portarias STN nº 559 e 575 de agosto/2007; Portaria STN nº 25 de 17.01.2008; Decreto nº 6.253, de 13/11/2007 – Dispõe sobre o Fundeb e regulamenta a Lei nº 11.494, de 20/6/2007; Portaria MEC nº 844 de 08/07/2008; Lei nº 12.017 de 12/8/2009 - Dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2010); Portaria MEC nº 213, de 2/03/2011 – Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

b) O envio automático de comunicados para o Ministério Público e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, bem como para os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios.

A Lei Federal nº 12.017/2009 – que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União (LDO/2010), em seu art. 40, § 3º, estabeleceu que o Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia) dará amplo acesso público às informações da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, constantes do SISTN, atual SICONFI, inclusive mediante a integração das informações disponibilizadas pelo SIOPS e pelo SIOPE, as quais poderão ser utilizadas, com fé pública, para fins de controle e aplicação de restrições. Portanto, com o advento desta lei, o Sistema SIOPE passou a integrar o Cadastro Único de Convênios – CAUC, da Secretaria do Tesouro Nacional. Desse modo, a apuração da aplicação de recursos na educação passou a ser obtida por meio do SIOPE.

No que tange aos envios dos Demonstrativos das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, de acordo com o sítio eletrônico do FNDE, em 06/08/2021 (data da consulta), o Estado de Pernambuco, ainda não havia transmitido, por meio do SIOPE, os dados referentes ao 6º bimestre de 2020, o que denota um atraso para o envio dessas informações por parte da administração estadual (o prazo é de trinta dias após o encerramento de cada bimestre).

É importante destacar que atrasos dessa natureza também haviam sido identificados no exercício de 2019, ocasião na qual a Gerência de Contabilidade da Secretaria de Educação de Pernambuco (GECON) informou a esta Equipe de Auditoria, por *e-mail*, que o estado estava enfrentando dificuldades no tocante à transmissão de informações via SIOPE. Como exemplos de tais entraves, foram citados: a) a inserção das informações no SIOPE de forma manual, a partir de planilhas; b) o fato de existirem, na GECON, apenas duas pessoas aptas a realizarem tal inserção; c) as críticas apresentadas pelo SIOPE aos dados transmitidos, em decorrência de análises e cruzamentos diversos realizados por tal sistema; d) as eventuais atualizações do SIOPE, que fazem surgir críticas a dados já inseridos; e) a demora (e ausência de prazo) para a validação e disponibilização do recibo de informações inseridas no SIOPE; e f) o fato de as informações de acompanhamento de saldos de Restos a Pagar do estado, solicitadas bimestralmente, não estarem sendo consideradas suficientes à validação pelo FNDE, o que estaria impedindo a transmissão dos demonstrativos referentes ao 6º bimestre.

Por fim, cabe registrar que, até o momento, não visualizamos cenário de resolução desses entraves pela SEE.

6.8.1 Principais fontes de financiamento

O Estado de Pernambuco se utiliza de diversas fontes de recursos para financiar a educação. Para a obtenção do montante financiado no exercício de 2020, que totalizou R\$ 4.483.395.565,19, foram consideradas:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

a) As despesas liquidadas na função 12 – Educação, no valor de R\$ 3.152.438.208,95; e

b) As despesas da Secretaria de Educação e de amortizações e juros da dívida externa, referentes à educação, realizadas por Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da SEFAZ, liquidadas na função 28 – Encargos Especiais, no montante de R\$ 1.330.957.356,24.

Nesse contexto, tem-se que as principais fontes de recursos utilizadas para o financiamento da educação em Pernambuco no exercício de 2020 foram as seguintes:

- a) FUNDEB (fonte 0109);
- b) Recursos Ordinários (fonte 0101);
- c).Recursos Oriundos da Cessão Onerosa do Bônus de Assinatura do Pré-Sal para Municípios e Estados (fonte 0162);
- d) Convênios (fontes 0102 e 0242); e
- e) Salário-Educação (fonte 0105).

Os montantes das despesas liquidadas com recursos dessas e outras fontes para o financiamento da educação no Estado de Pernambuco em 2020 podem ser verificados na tabela adiante.

Fonte de Recursos	Total Liquidado	%
FUNDEB - 0109	2.159.101.059,57	48,16%
Recursos Ordinários - 0101*	2.028.609.902,84	45,25%
Recursos Oriundos da Cessão Onerosa do Bônus de Assinatura do Pré-Sal para Municípios e Estados - 0162	115.643.639,84	2,58%
Convênios - 0102 e 0242	114.216.823,56	2,55%
Salário-Educação - 0105	38.077.958,95	0,85%
Recursos da LC nº 173/2020, Art. 5º, II - Livre Aplicação - 0165	14.904.218,37	0,33%
Operações de Crédito Multissetoriais - 0140	6.466.736,33	0,14%
Recursos Decorrentes da Operacionalização da Conta Única - 0119	1.945.968,10	0,04%
Compensação Financeira de Recursos do Fundo do Petróleo - 0128	1.912.108,43	0,04%
Recursos Próprios - Adm. Indireta - 0241	1.280.296,32	0,03%
Recursos Diretamente Arrecadados - Adm. Direta – 0104	858.876,65	0,02%
Recursos do SUS Exclusive Convênios - 0244**	216.425,29	0,00%
Recursos Ordinários Oriundos do FES-PE - 0271	161.550,94	0,00%
Total	4.483.395.565,19	100,00%

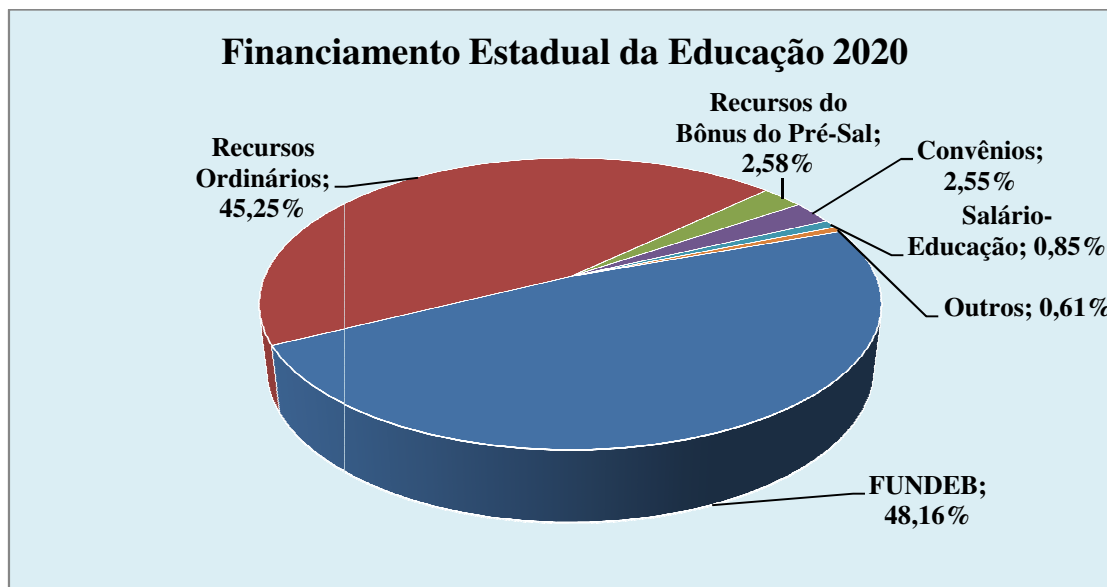
Fonte: e-Fisco/2020.

Nota: *Esse montante contempla, além das despesas liquidadas na função 12 (Educação) por diversas UGs, as liquidadas na função 28 (Encargos Especiais) pela Secretaria de Educação, conforme mencionado no primeiro parágrafo deste item.

Nota: **Despesas realizadas pela UPE, referentes aos hospitais-escola nos quais atuam alunos e docentes da instituição.



O gráfico a seguir, por seu turno, demonstra as representações percentuais das principais fontes de recursos educacionais sobre o total dos recursos financiadores:



Fonte: e-Fisco – Despesas liquidadas na função 12 (Educação) pelas UGs Secretaria de Educação, UPE, Secretaria de Defesa Social, Secretaria de Ciência e Tecnologia e demais liquidantes na referida função, bem como despesas liquidadas pela Secretaria de Educação na função 28 (Encargos Especiais), conforme tratado no primeiro parágrafo deste item.

Nota: Os convênios se referem à Adm. Direta, fonte 0102 e à Adm. Indireta, fonte 0242.

Nesse cenário, percebe-se que os recursos provenientes do FUNDEB aplicados em 2020 somaram **R\$ 2.159.101.059,57** (48,16% do total). A aplicação da maior parte desse montante, por seu turno, ocorreu do seguinte modo:

- i) **51,12%** (R\$ 1.103.774.450,36) foram destinados ao Ensino Médio (subfunção 362);
- ii) **21,15%** (R\$ 456.650.632,70) foram para o Ensino Fundamental (subfunção 361); e
- iii) **5,42%** (R\$ 117.116.485,97) foram para a Educação Básica (subfunção 368), que contempla, além do ensino infantil, o fundamental e médio.

Além disso, no exercício de 2020, o Estado de Pernambuco aplicou, mediante recursos do FUNDEB – fonte 0109, o montante de R\$ 21.854.675,68 no Ensino Profissional (1,01% do total liquidado), bem como a quantia de R\$ 7.890.459,19 na Educação de Jovens e Adultos - EJA (0,37%), e R\$ 1.897,00 na Educação Especial (percentual irrisório).

Já os recursos próprios ordinários – fonte 0101, no montante de R\$ 2.028.609.902,84, financiaram diretamente os diversos níveis de ensino, sobretudo o superior, médio e fundamental, sendo importante destacar, novamente, que tal quantia contempla as liquidações efetuadas na função 12 (Educação – R\$ 813.476.859,31), por



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

parte de diversas UGs, e na função 28 (Encargos Especiais – R\$ 1.215.133.043,53), pela Secretaria de Educação e pelos Encargos Gerais do Estado – SEFAZ.

Os convênios provenientes das fontes 0102 e 0242, por sua vez, financiaram o fornecimento de alimentação escolar, a melhoria na rede escolar, a expansão da educação profissional e a operacionalização da rede de educação integral e semi-integral de ensino.

Os recursos oriundos da fonte 0105 – salário educação, por seu turno, foram investidos em fornecimento de alimentação escolar para a Educação Profissional e para o Ensino Médio (da educação integral e semi-integral), bem como no suporte às atividades fins da Secretaria de Educação.

Por fim, uma especificidade do exercício de 2020 consistiu na aplicação de recursos recebidos em função do artigo 5º, inciso II, alínea ‘a’, da Lei Complementar Federal nº 173/2020 (Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 – Covid-19) – fonte 0165, no total de R\$ 14.904.218,37. Tais recursos, que podem ser utilizados tanto para o enfrentamento direto à pandemia de Covid-19 quanto para a mitigação dos efeitos financeiros desta, foram direcionados pelo estado para o custeio da folha de pagamento da Universidade de Pernambuco.

6.9 Verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino

O Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino – MDE, foi apresentado no Balanço Geral do Estado (doc. 02, p. 319 e 320) referente ao exercício financeiro de 2020.

Nesse contexto, é importante destacar que, para a verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, são observadas apenas as despesas custeadas com as fontes de recursos 0101 – recursos ordinários, e 0109 – FUNDEB.

Formação da Base de Cálculo

O valor da base de cálculo apresentado no referido demonstrativo, **R\$ 22.108.035.342,72**, está de acordo com a legislação pertinente e compatível com os dados do sistema e-Fisco. Portanto, o mínimo legal a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2020 seria de **R\$ 5.527.008.835,68**, correspondente a 25% do valor da base de cálculo.

Despesas não relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino

O demonstrativo apresentado no Balanço Geral do Estado, correspondente à aplicação dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, incluiu indevidamente despesas que, de acordo com a Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Diretrizes e Bases da Educação – LDB), não deveriam ter sido consideradas, conforme relatado adiante.

Aquisição de gêneros alimentícios e fornecimento de merenda escolar (Secretaria de Educação)

Por expressa vedação legal, a aquisição de gêneros alimentícios e o fornecimento de merenda escolar não podem ser considerados como despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, tal qual se denota do teor do artigo 71, inciso IV, da LDB. Entretanto, cabe destacar que é do entendimento deste TCE-PE, até a presente data, que os dispêndios referentes ao custeio de serviços prestados por merendeiros (locação de mão de obra) constituem despesas com MDE.

Nesse contexto, tem-se que, no âmbito das ações relativas à alimentação escolar discriminadas no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE, contido no Balanço Geral do Estado, somente devem constar valores referentes a despesas com serviços prestados por merendeiros. Em contrapartida, não podem ser computados, no referido demonstrativo, como despesas com MDE, os dispêndios relativos à aquisição de gêneros alimentícios, fornecimento de merenda escolar e outros congêneres.

Nesse sentido, segue a análise dos valores atribuídos às ações de alimentação escolar constantes do Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE do exercício de 2020 (Ações 2310 e 4538), a fim de detalhar o que foi considerado como gasto com MDE pelo estado quando da composição dos valores dessas ações no citado demonstrativo.

Ação 2310 – Fornecimento de Alimentação Escolar para Educação Integral e Semi-Integral

No Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE do exercício de 2020 (doc. 02, p. 319), considerou-se como despesa de MDE da Secretaria de Educação, na Ação 2310 – Fornecimento de Alimentação Escolar para Educação Integral e Semi-Integral, o montante de R\$ 12.758.527,20. Contudo, conforme verificado no sistema e-Fisco, estão incluídos, nesse valor, gastos que não deveriam ter sido considerados como despesas de MDE pelo estado, tal qual exposto na tabela a seguir.

Liquidações da SEE, na Ação 2310, consideradas como MDE pelo estado

Cód. Nat. da Despesa	Nome da Nat. da Despesa	Valor Liquidado (R\$)
33903004	Gás e Outros Materiais Engarrafados	161.508,00
33903096	REFIN ou NPCO - Nota de Provisão de Crédito Orçamentário	82.806,00
33903705	Serviços de Copa e Cozinha	10.277.066,96
33909237	Locação de Mão de Obra (DEA)	139.614,08
33909321	Termo de Ajuste de Contas – TAC	2.097.532,16
TOTAL		12.758.527,20

Fonte: e-Fisco.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

A partir dessas informações, percebe-se que o estado considerou como aplicações em MDE despesas legalmente vedadas para tal fim, a exemplo de dispêndios com gás de cozinha.

Com base na tabela anterior, de acordo com o entendimento desta Equipe de Auditoria, apenas deveriam ter sido consideradas como despesas com MDE as liquidações efetuadas, dentro da Ação 2310, nas naturezas de despesa **33903705** (Locação de Mão de Obra – Serviços de Copa e Cozinha – R\$ 10.277.066,96) e **33909237** (DEA – Locação de Mão de Obra – R\$ 139.614,08), as quais estão relacionadas com serviços prestados por merendeiros (o que é considerado como gasto com MDE por este TCE-PE).

Logo, o valor correto a ser elencado no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE de 2020 como gasto em educação na Ação 2310 (Fornecimento de Alimentação Escolar para Educação Integral e Semi-Integral) não deveria ser R\$ 12.758.527,20, mas sim **R\$ 10.416.681,04**, correspondente à soma das liquidações realizadas nas duas naturezas citadas no parágrafo anterior (ou seja, somente despesas relacionadas a serviços de merendeiros).

Ação 4538 – Fornecimento de Alimentação Escolar

No Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE do exercício de 2020 (doc. 02, p. 319), considerou-se como despesa de MDE da Secretaria de Educação, na Ação 4538 – Fornecimento de Alimentação Escolar, o montante de R\$ 26.794.507,54. Entretanto, conforme verificado no sistema e-Fisco, com base em metodologia de cálculo idêntica à empregada para a análise da Ação 2310, esta Equipe de Auditoria concluiu que a Secretaria de Educação gastou, na Ação 4538, ao todo, R\$ 27.570.397,54 (ou seja, R\$ 775.890,00 a mais do que o valor apontado pelo estado no demonstrativo).

Essa discrepância sugere uma tentativa do estado de eliminar, do cômputo como MDE, despesas não autorizadas. Todavia, de acordo com a análise feita nesta auditoria, o valor apontado pelo estado no Demonstrativo ainda incluiu dispêndios que não deveriam ter sido considerados para tal fim.

Entende esta Equipe de Auditoria que uma metodologia de cálculo mais precisa para a obtenção do montante efetivo de despesas com MDE dentro da Ação 4538 consiste na filtragem das despesas liquidadas com base nas naturezas das despesas (inclusive o subelemento/item de gasto), conforme demonstrado neste relatório no que tange à Ação 2310. Assim, ao considerar as despesas liquidadas nas naturezas **33903705** (Serviços de Copa e Cozinha – R\$ 15.167.910,84), **33904718** (Contribuições Previdenciárias S/Serv. Terceiros – Pessoa Física – R\$ 273.980,09), **33903635** (Apoio Administrativo, Técnico e Operacional – R\$ 116.046,98) e **33909237** (Locação de Mão de Obra (DEA) – R\$ 4.157.724,44), esta Equipe de Auditoria chegou à quantia de **R\$ 19.715.662,35**, que entendemos ser o valor spendido na Ação 4538 com MDE pela Secretaria de Educação no exercício de 2020.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Contribuição Complementar ao FUNAFIN (Secretaria de Educação)

O Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino – MDE, contemplou, como despesa de MDE, o montante de **R\$ 1.103.556.070,66** relativo à Contribuição Complementar da Secretaria de Educação ao FUNAFIN, cujo processamento guarda relação com uma peculiaridade contábil do Estado de Pernambuco: a Dotação Orçamentária Específica – DOE.

A DOE – devidamente analisada no item 3.1.3 deste relatório (Gestão Orçamentária), pode ser entendida como uma despesa “fictícia”, com a função de operacionalizar o tratamento orçamentário conferido pelo Estado de Pernambuco aos recursos utilizados anualmente para a cobertura da insuficiência financeira do regime previdenciário estadual.

É importante frisar, conforme já apontado em relatórios de Contas do Governador anteriores, que, de acordo com a Nota Técnica nº 633/2011 da STN, recursos destinados à cobertura de insuficiência financeira previdenciária possuem natureza **extraorçamentária**, não estando sujeitos a empenho. Entretanto, o Estado de Pernambuco, amparado em normativos estaduais, vem conferindo tratamento orçamentário a esses recursos, utilizando-se, para tanto, da Dotação Orçamentária Específica – DOE.

Nesse contexto, os valores da DOE são executados orçamentariamente em cada Secretaria/Órgão/Poder do estado, na proporção das respectivas “insuficiências financeiras previdenciárias”, sendo estes valores adicionados como uma nova parcela de despesas com inativos e pensionistas.

Em decorrência desse mecanismo contábil adotado pelo Estado de Pernambuco, anualmente, a Secretaria Estadual de Educação empenha, a título de DOE, uma despesa “fictícia” correspondente à sua “insuficiência financeira previdenciária”. Essa despesa da Secretaria de Educação – Contribuição Complementar da SEE ao FUNAFIN, vem sendo computada pelo estado como dispêndio com manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de cumprimento do percentual de 25% previsto no artigo 212 da Constituição Federal.

O Estado de Pernambuco, com base em normativos estaduais (Leis Complementares Estaduais nº 28/2002 e 43/2002), vinha justificando a prática de computar, como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino, a DOE empenhada pela Secretaria Estadual de Educação. No entanto, atualmente, diante do acréscimo do § 7º ao artigo 212 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 108/2020, é possível afirmar que os últimos resquícios de lacuna legislativa que justificavam esse modo de proceder foram eliminados. Isso porque a nova normatização constitucional (artigo 212, § 7º) veda expressamente o pagamento de aposentadorias e pensões com recursos públicos destinados à composição do percentual mínimo de 25% previsto no artigo 212, *caput*, da Constituição Federal.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

A esse respeito, contudo, cabe a ressalva de que o Estado de Pernambuco **não está utilizando recursos da educação para pagar aposentadorias e pensões**, o que é feito, até o momento, exclusivamente por meio de recursos próprios do Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – FUNAFIN. Entretanto, é possível afirmar que o Estado de Pernambuco, ao computar, como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino, a despesa fictícia empenhada e liquidada pela Secretaria Estadual de Educação para a operacionalização da DOE (Contribuição Complementar da SEE ao FUNAFIN), incorre em prática equivalente à vedada pelo artigo 212, § 7º, da Constituição Federal.

Cabe enfatizar que o critério utilizado pela administração estadual quando do cálculo dos gastos com educação foi distinto, por exemplo, do parâmetro empregado para mensurar as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde, uma vez que estado não computou, dentre estas ações, a parcela contabilizada como Contribuição Previdenciária Complementar (DOE) do Fundo Estadual de Saúde.

Já no âmbito da educação, conforme se depreende, inclusive, de apontamentos feitos em relatórios de Contas de Governo anteriores, o cômputo da DOE como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino tem sido crucial para a observância, por parte do Estado de Pernambuco, do percentual mínimo de 25% previsto no artigo 212, *caput*, da Constituição Federal.

Em 2020, a situação não foi diferente. No exercício em tela, a parcela da DOE empenhada e liquidada pela Secretaria Estadual de Educação (Contribuição Complementar da SEE ao FUNAFIN) totalizou R\$ 1,103 bilhão. Quando se desconsidera essa quantia, percebe-se que a relação entre as aplicações em educação do Estado de Pernambuco e as receitas de impostos e transferências constitucionais cai para um patamar inferior a 25%, conforme será demonstrado adiante, no subitem *Verificação do Limite após Ajustes* desta seção, o que representaria uma inobservância, pelo estado, do percentual mínimo preceituado pelo artigo 212 da Constituição Federal.

Conforme já explanado, a justificativa do Estado de Pernambuco para essa forma de proceder remetia à existência de normativos estaduais que dariam margem a tal prática. Todavia, com a introdução do § 7º ao artigo 212 da Constituição Federal, efetuada por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020, entende-se que não existe mais amparo jurídico que acoberte esse modo de calcular as despesas estaduais com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Esse contexto ensejou, inclusive, a edição, por parte do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, da Resolução TC nº 134/2021, que acrescentou o parágrafo único ao artigo 2º Resolução TC nº 05/2001, concedendo prazo e condições para o Estado de Pernambuco excluir gradativamente, do cômputo das suas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, o pagamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários a servidores públicos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Dos Restos a Pagar

Os valores constantes do Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino – MDE, constantes do Balanço Geral do estado, são relativos a despesas empenhadas, que incluem os Restos a Pagar Processados e os Não Processados, sujeitos a cancelamento no ano seguinte.

Os Restos a Pagar Processados são despesas reconhecidas, mas ainda não pagas pela administração (despesas liquidadas). *Os Restos a Pagar Não Processados*, por seu turno, são despesas empenhadas que não tiveram sua contraprestação de bens ou serviços reconhecida até 31 de dezembro (despesas não liquidadas).

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco vinha entendendo que o estado não deveria computar despesas presumidas, mas sim os valores efetivamente despendidos em cada exercício. Por esse entendimento, não deveriam ser computados, como despesa, os Restos a Pagar Não Processados inscritos no exercício, devendo haver, ainda, a compensação pela inclusão dos valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados em anos anteriores e pagos durante o exercício sob análise. Todavia, de acordo com o atual posicionamento da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, as despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados (empenhadas, mas não liquidadas) devem compor a execução orçamentária do respectivo exercício⁶.

Destaca-se que, de qualquer modo, dentre as despesas relativas às ações consideradas como gastos em educação constantes do Balanço Geral do Estado de 2020, nenhuma se referia à inscrição ou ao pagamento de Restos a Pagar Não Processados.

Por outro lado, é importante pontuar que o Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE de 2020 registra, como dedução das despesas com educação ali discriminadas, os cancelamentos, no exercício, de *Restos a Pagar Processados* inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino (fontes 0101 – Recursos Ordinários; e 0109 – Recursos do FUNDEB). Essa dedução é efetuada pelo estado como uma “correção” de valores lançados em demonstrativos anteriores, nos quais haviam sido computadas, como gastos em educação, liquidações de despesas que, apesar de terem sido inscritas como Restos a Pagar Processados ao final dos respectivos exercícios, acabaram sendo canceladas nos anos subsequentes. Em outras palavras, isso significa que algumas aplicações de recursos em educação consideradas no demonstrativo de 2019, por exemplo, não chegaram a se concretizar, uma vez que foram formalmente canceladas em 2020. Daí a necessidade de dedução/ajuste desses valores no demonstrativo de 2020 (conforme MDF, 10ª Edição, p. 343).

⁶ No Processo TC nº 1923365-6 (Consulta), este TCE-PE firmou o entendimento de que será acatado, apenas no exercício de 2020, o maior percentual apurando dentre as duas metodologias (TCE-PE e STN/MDF 10ª Edição), a favor do jurisdicionado. No caso do Estado de Pernambuco, diante da praxe de não inscrição de Restos a Pagar Não Processados e dedução do cancelamento dos Restos a Pagar de exercícios anteriores (conforme MDF, 10ª Edição, p. 343), a adoção de uma metodologia ou outra não apresenta impacto no cálculo das despesas com manutenção e desenvolvimento.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Nesse cenário, no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE (doc. 02, p. 320), os cancelamentos de Restos a Pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino totalizaram R\$ 6.048.075,91, valor esse que, pelos motivos já explanados, foi apresentado como redutor das aplicações em educação ali discriminadas.

Verificação do Limite após Ajustes

Com relação ao exercício de 2020, considerando os ajustes anteriormente referidos, entende-se que o Governo do Estado de Pernambuco não conseguiu alcançar o percentual exigido pela Constituição Federal quanto aos gastos com educação (mínimo de 25%), tendo aplicado **21,99%** dos recursos oriundos de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme demonstrado no quadro a seguir.

R\$	
Total das aplicações (demonstrativo do BGE, p. 320)	5.976.090.782,66
(-) Ajuste do valor indicado como cancelamento de RPP em 2020	0,00
(+) Ajuste do valor de ações relacionadas à MDE	0,00
(-) Ações não relacionadas à MDE	1.112.976.762,01
Ação 2310 - Fornecimento de Alimentação Escolar para Educação Integral e Semi-Integral	2.341.846,16
Ação 4538 - Fornecimento de Alimentação Escolar	7.078.845,19
Contribuição Complementar da SEE ao FUNAFIN	1.103.556.070,66
Total aplicado após ajustes	4.863.114.020,65
Base de cálculo (receita de impostos e transferências constitucionais recebidas)	22.108.035.342,72
% ajustado de aplicações	21,99%

Fontes: Balanço Geral do Estado 2020 e e-Fisco 2019 e 2020.

Nesse contexto, percebe-se que o ajuste mais impactante – que reduz as aplicações do estado em educação para um patamar inferior ao mínimo constitucional de 25% das receitas de impostos (artigo 212, *caput*, da Constituição Federal), é aquele decorrente da desconsideração do valor liquidado a título de Contribuição Complementar da Secretaria de Educação ao FUNAFIN (da ordem de R\$ 1,1 bilhão), recursos esses que se prestam à cobertura da insuficiência financeira do RPPS estadual, os quais são tratados, em Pernambuco, como Dotação Orçamentária Específica – DOE, conforme já explanado neste e em outros relatórios de Contas do Governador emitidos por esta Gerência.

Se antes havia motivos para entender que os valores liquidados pela Secretaria de Educação com a Contribuição Complementar ao FUNAFIN poderiam ser considerados como MDE para fins de atingimento do percentual de 25% previsto no artigo 212 da Constituição Federal, atualmente, com o advento da Emenda



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Constitucional nº 108/2020, que acrescentou, dentre outros, o § 7º ao mencionado artigo, esse tipo de entendimento não pode mais prosperar, conforme já relatado.

Nesse sentido, é importante que o Estado de Pernambuco tome as devidas providências com vistas a adequar as suas aplicações de recursos em educação ao que atualmente preceitua a Constituição Federal, deixando de computar como despesa com MDE a Contribuição Complementar da Secretaria de Educação ao FUNAFIN, promovendo, assim, a devida aplicação dos recursos provenientes de impostos em MDE, para garantir a observância do percentual mínimo de 25% previsto no artigo 212 do Diploma Constitucional.

6.10 Verificação da aplicação dos recursos no ensino básico

6.10.1 Salário-Educação

O salário-educação é uma contribuição social devida pelas empresas e destinada, exclusivamente, ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal.

Quanto à constitucionalidade da cobrança desse tributo, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 660.933, firmou a posição de que a atual Constituição recepcionou o Salário-Educação, dentre as espécies tributárias vigentes, como contribuição social.

Cabe destacar que, até o ano de 1996, quando foi promulgada a Emenda Constitucional nº 14, de 13/09/1996, referente à contribuição devida pelas empresas a título de salário-educação, podiam ser deduzidas as despesas realizadas por essas pessoas jurídicas com a educação fundamental de seus empregados e dependentes. Contudo, a partir da Emenda Constitucional nº 14/96, essa possibilidade de compensação deixou de existir no ordenamento jurídico pátrio.

Importa ressaltar, também, que compete à União arrecadar a contribuição do salário-educação. Após a arrecadação, efetuada pela Receita Federal, cabe ao FNDE repartir os recursos do salário-educação em cotas, sendo os destinatários a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, da seguinte forma:

- a. 10% da arrecadação líquida ficam com o próprio FNDE, que os aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica;
- b. 90% da arrecadação líquida são desdobrados e automaticamente disponibilizados aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, desta forma:
 1. Cota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, o qual é mantido no FNDE, que o aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios, estados e regiões brasileiras;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

2. Cota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (estado), os quais são creditados, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF).

Além disso, vale enfatizar que, ao lado do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o salário-educação é uma das principais fontes de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Trata-se de uma contribuição social recolhida de todas as empresas e entidades vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social. A alíquota dessa contribuição social, por sua vez, é de 2,5% sobre a folha de pagamento.

Cumpra salientar, também, que, diante da necessidade da sua distribuição com base no número de matrículas do ensino básico, a quota estadual/municipal é depositada mensalmente nas contas correntes das secretarias de educação.

A legislação aplicável à contribuição social do salário-educação, por seu turno, é a seguinte: 1 - Constituição Federal (§§ 5º e 6º do art. 212); 2 - Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (art. 15); 3 – Lei Federal nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998; 4 – Lei Federal nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003; e 5 – Decreto Federal nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006.

Já as despesas custeadas com recursos do salário-educação devem estar enquadradas como *programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública* e também podem ser aplicadas *na educação especial*, desde que vinculadas à educação básica, conforme o inciso II, do § 1º, do art. 15 da Lei Federal nº 9.424/1996.

Como fonte adicional de recursos da educação, o salário-educação poderá ser utilizado para cobrir despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, de acordo com o que estabelece o art. 70 da LDB (Lei Federal nº 9.394/1996).

Entretanto, a despesa com remuneração do pessoal docente e dos profissionais da educação, ainda que esteja prevista no art. 70 da LDB, não pode ser custeada com os recursos da cota estadual e municipal do salário-educação, por força do disposto no art. 7º da Lei Federal nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que assim estabelece:

Art. 7º - O Ministério da Educação e do Desporto fiscalizará, por intermédio do FNDE, a aplicação dos recursos provenientes do Salário-Educação, na forma do regulamento e das instruções que para este fim forem baixadas por aquela Autarquia, **vedada sua destinação ao pagamento de pessoal** (grifo nosso).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Ressalte-se, também, que as cotas do salário-educação repassadas aos municípios e aos estados *não podem ser incluídas na base de incidência do percentual mínimo de 25%* para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Estabelecido esse contexto, a seguir são demonstrados os valores despendidos pelo Estado de Pernambuco (despesas liquidadas) com os recursos do salário-educação (fonte 0105), por subfunção, e em seguida, por elemento de despesa, no exercício de 2020:

Despesas liquidadas na fonte 0105 – Salário-Educação, por subfunção

Subfunção	Valor (R\$)
Subfunção 362 - Ensino Médio	21.613.615,76
Subfunção 363 - Ensino Profissional	4.273.069,26
Subfunção 368 - Educação Básica	12.182.818,93
Subfunção 423 - Assistência aos Povos Indígenas	8.455,00
Total	38.077.958,95

Fonte: e-Fisco.

Despesas liquidadas na fonte 0105 – Salário-Educação, por elemento de despesa

Elemento de despesa	Valor (R\$)
3.3.50.41 - Contribuições	4.847.431,56
3.3.90.30 - Material de Consumo	417.083,00
3.3.90.39 - Outros Serviços de Terceiros - PJ	11.688.761,68
3.3.90.92 - Despesa Exercícios Anteriores - DEA	7.760.671,36
3.3.90.93 - Indenizações e Restituições	6.582.237,35
4.4.90.52 - Equipamentos e Mat. Permanente	6.781.774,00
Total	38.077.958,95

Fonte: e-Fisco.

Ressalte-se que, no exercício em apreço, os recursos oriundos da fonte 0105 – Salário-Educação, foram investidos predominantemente em fornecimento de alimentação escolar para a Educação Profissional, Básica e para o Ensino Médio (da educação integral e semi-integral).

De toda sorte, no âmbito do Acórdão T.C. nº 352/2014, referente a uma consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Ipojuca (Processo TC nº 1307744-2), esta Corte de Contas respondeu ao Consulente, com fundamento nos §§ 4º e 5º do artigo 212 da Constituição Federal, combinado com o artigo 7º da Lei Federal nº 9.766/1998, que os recursos recebidos por estados e municípios advindos da contribuição do Salário-Educação podem ser utilizados para fins de pagamento de despesas com Merenda Escolar.



6.10.2 Aplicação dos recursos do FUNDEB

O Balanço Geral do Estado – BGE, referente ao exercício 2020, apresentou no Quadro 32 o Demonstrativo dos Recursos do FUNDEB.

De acordo o referido demonstrativo e conforme observado, também, no sistema e-Fisco, no ano de 2020, os recursos do FUNDEB (fonte 0109) disponíveis para aplicação pelo Estado de Pernambuco alcançaram o montante de **R\$ 2.243.470.600,45**, sendo:

- a) R\$ 1.992.925.345,68 provenientes de transferências recebidas do FUNDEB;
- b) R\$ 196.761.072,13 resultantes da complementação da União ao FUNDEB;
- c) R\$ 5.266.057,65 decorrentes de receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB;
- d) R\$ 389.041,84 oriundos de outras receitas do FUNDEB;
- e) R\$ 1.289.847,24 provenientes de cancelamentos de Restos a Pagar;
- f) R\$ 672.436,16 da desincorporação de Vale Transporte retido em exercícios anteriores; e
- g) R\$ 46.166.799,75 resultantes do saldo da disponibilidade orçamentária de 2019.

Com relação às aplicações, por seu turno, o valor total liquidado em 2020 somou R\$ 2.159.101.059,57, aplicados unicamente pela Secretaria de Educação.

Já a disponibilidade orçamentária na fonte 109 – FUNDEB, totalizou R\$ 84.369.540,88 ao final do exercício de 2020.

6.10.3 Da remuneração dos profissionais do magistério com recursos do FUNDEB

De acordo com dados do e-Fisco, os valores classificados como despesas com pessoal e encargos sociais financiados com recursos do FUNDEB totalizaram **R\$ 1.819.798.702,64**, representando **83,11%** do valor anual total recebido pelo Fundo – **R\$ 2.189.686.417,81** (transferências recebidas e complementação da União; alíneas “a” e “b” do subitem anterior), atendendo, portanto, à exigência legal disposta no ADCT, art. 60, inciso XII, com redação dada pela EC nº 53, de 19/12/06 e na Lei Federal nº 11.494, de 20/06/07, art. 22, que definiu a destinação, não inferior a 60% (sessenta por cento), dos recursos anuais totais do referido Fundo para o pagamento de profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

A título informativo, é importante destacar que a Lei Federal nº 11.494/2007 foi revogada pela Lei Federal nº 14.113/2020, com efeitos a partir de 01/01/2021. De acordo com o artigo 26 da nova lei, 70% dos recursos recebidos pelo FUNDEB deverão ser destinados ao pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício. Ou seja, a partir de 2021, será considerado um novo patamar de aplicação (70%, em vez de 60%) e os recursos poderão custear o pagamento de um leque maior de profissionais (profissionais da educação básica, em vez de apenas profissionais do magistério).



6.10.4 Do saldo financeiro dos recursos do FUNDEB

Conforme o artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, os recursos do FUNDEB, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, deverão ser utilizados no exercício financeiro em que forem creditados, podendo até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta do fundo, inclusive relativos à complementação da União, serem utilizados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional, conforme estabelece o § 2º do referido artigo.

Nesse contexto, com relação à destinação, em 2020, dos recursos do saldo financeiro do FUNDEB proveniente do exercício de 2019 (R\$ 46.166.799,75), verificou-se, em consulta realizada por meio do sistema e-Fisco, que a totalidade desse valor foi aplicada pelo estado no primeiro trimestre de 2019, em consonância com as disposições do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007.

Já a diferença entre o valor total dos recursos recebidos à conta do FUNDEB (R\$ 2.243.470.600,45) e o valor aplicado (R\$ 2.159.101.059,57), apurada ao final do exercício de 2020, resultou no saldo de disponibilidade financeira de **R\$ 84.369.540,88**, o que representa 3,85% dos recursos recebidos (inclusive a complementação da União).

A título informativo, destaca-se, novamente, que a Lei Federal nº 11.494/2007 foi revogada pela Lei Federal nº 14.113/2020, com efeitos a partir de 01/01/2021. De acordo com o artigo 25 da nova lei, a aplicação do saldo dos recursos do FUNDEB deverá ser feita até 30/04 do exercício subsequente (em vez de 31/03). Além disso, o saldo para o exercício seguinte estará limitado a um novo patamar de 10% dos valores recebidos (em vez de 5%).

Registra-se, por fim, que, desde setembro de 2017, o governo estadual segregou da conta única os valores referentes ao FUNDEB, que passaram a ser depositados em conta específica para esse fim. Os dados bancários da referida conta são: Banco 104 – Caixa Econômica Federal, Agência 1294 – Teatro Marrocos, Conta Corrente nº 600140102.

6.11 Informações adicionais sobre o ensino básico

6.11.1 Matrículas na rede estadual

Em 2020, o Estado de Pernambuco apresentou um total de 581.962 alunos matriculados na rede pública de ensino, considerando todos os níveis de ensino, o que representa 6.358 alunos a mais do que em 2019, que apresentou um total de 575.604 alunos matriculados na rede pública de Pernambuco.

A tabela a seguir demonstra o quantitativo de alunos matriculados, no ano de 2020, na Rede Estadual, para os diversos níveis de ensino (Educação Infantil –



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Creche e Pré-Escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e para as modalidades Educação de Jovens e Adultos – EJA, Educação Profissional e Educação Especial.

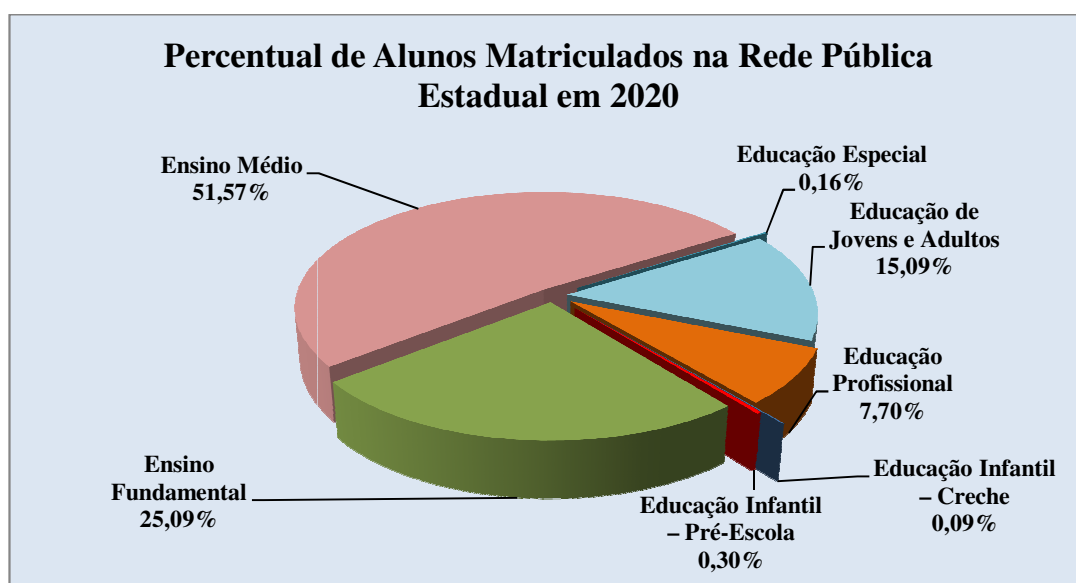
Quantitativo de alunos matriculados na rede pública estadual em 2020

Níveis e Modalidades de Ensino	Quantidade/ano 2020
Educação Infantil – Creche	542
Educação Infantil – Pré-Escola	1.740
Ensino Fundamental	146.028
Ensino Médio	300.089
Educação Especial	936
Educação de Jovens e Adultos	87.812
Educação Profissional	44.815
Total	581.962

Fonte: Ofício nº 372/2021 – SCGE – SEC.

Nota: o Ensino Fundamental inclui as matrículas nos anos iniciais e finais e a Educação Especial inclui classes exclusivas e classes comuns.

O gráfico adiante, por sua vez, exhibe o percentual de alunos matriculados em cada um dos níveis de ensino.



Fonte: dados contidos no Ofício nº 372/2021 – SCGE-SEC (doc. 40).

6.11.2 Unidades de ensino

A rede estadual de ensino de Pernambuco apresentou, em 2020, um total de 1.061 escolas. Deste total, 621 correspondem a escolas regulares, 394 a escolas de referência e 46 a escolas técnicas, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Educação de Pernambuco, por meio do Ofício nº 372/2021 – SCGE – SEC.

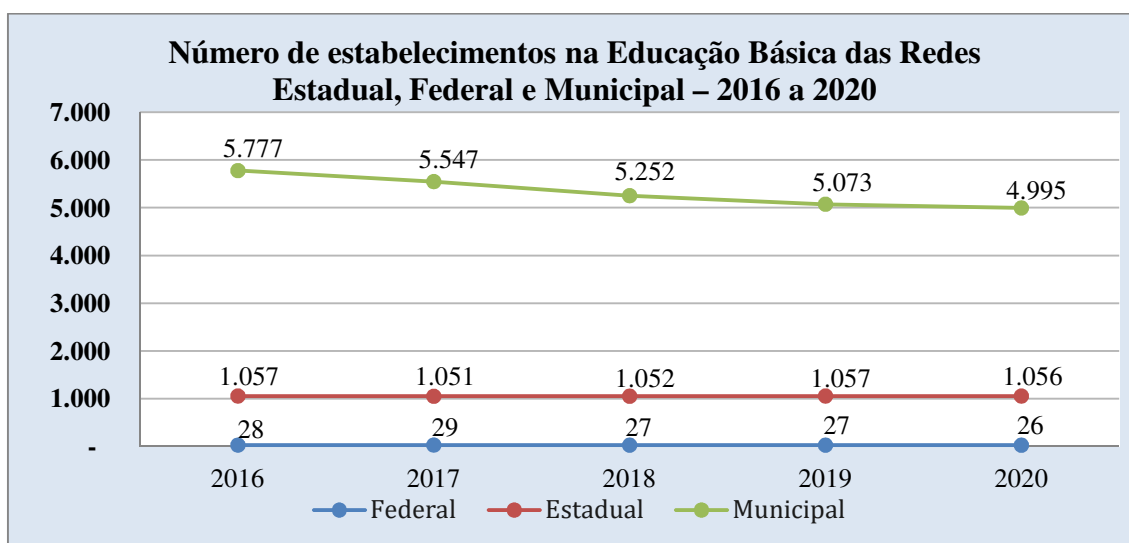


ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Total de Escolas da Rede Estadual por tipo de Escola				
Ano	Escolas Técnicas	Escolas de Referência	Escolas Regulares	Total
2020	46	394	621	1.061

Fonte: Ofício nº 372/2021 – SCGE – SEC.

O gráfico a seguir, por sua vez, apresenta o número de estabelecimentos da Educação Básica, em Pernambuco, das redes estadual, federal e municipal, no período de 2016 a 2020, a partir das informações constantes da Sinopse Estatística da Educação Básica elaborada pelo INEP (2020).



Fonte: INEP/Sinopse Estatística da Educação Básica 2020.

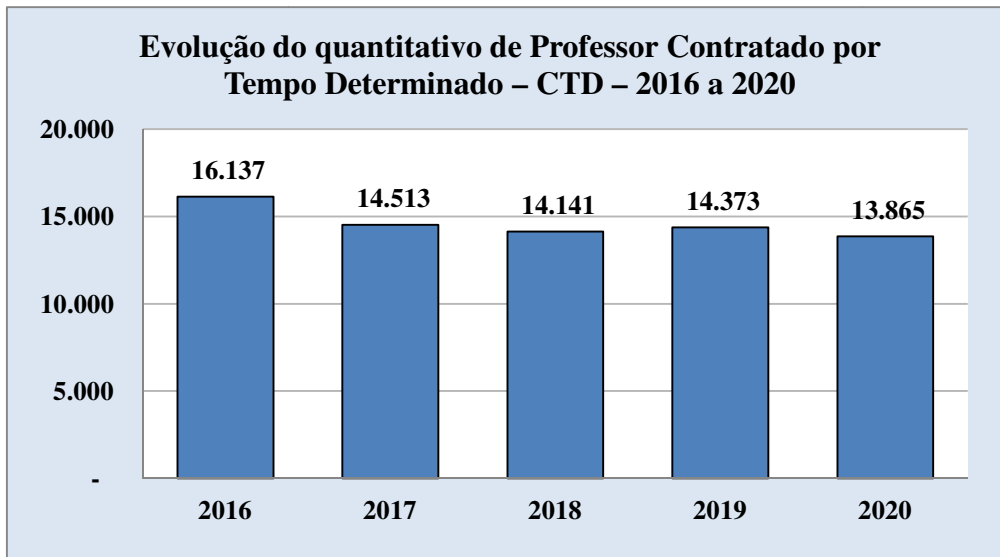
Percebe-se, assim, uma divergência de cinco estabelecimentos estaduais entre as quantidades informadas pela Secretaria de Educação de Pernambuco, por meio do Ofício nº 372/2021 – SCGE – SEC (1061 estabelecimentos) e a quantidade informada pelo INEP (1056 estabelecimentos).

6.11.3 Quadro do corpo docente da rede pública estadual de ensino em 2020

A Secretaria de Educação, em 2020, tinha 44.919 cargos efetivos criados e, destes, 24.353 estavam ocupados, conforme Ofício nº 349/2021 – SCGE-SEC. Entre os cargos efetivos ocupados, 17.365 eram de professores efetivos do quadro da Secretaria de Educação, representando um percentual de 71,31% do total dos cargos efetivos ocupados em 2020 nessa secretaria, vide informações fornecidas por meio do Ofício nº 349/2021 – SCGE-SEC.

O mesmo Ofício informou, também, a existência de 13.865 professores contratados por tempo determinado – CTD, no ano de 2020.

O quadro a seguir evidencia a evolução do quantitativo de professores – CTD, ao longo dos exercícios de 2016 a 2020:



Fonte: dados contidos no Ofício nº 371/2021 – SCGE-SEC (doc. 36, p. 5-21).

Destaca-se que as 13.865 contratações de professores por tempo determinado (Professor – CTD) foram para cargo de carreira já existente no quadro de pessoal efetivo da Secretaria de Educação.

Apesar do quantitativo de professores contratados por tempo determinado ter diminuído ao longo desses anos, este ainda se apresenta bem elevado, correspondendo, em 2020, a 79,84% do total de professores efetivos em exercício.

A esse respeito, cabe destacar que a Lei Estadual nº 14.547/2011 considera, dentre outras possibilidades, a admissão de professor substituto e professor visitante pelo estado, desde que não seja para suprir necessidade de pessoal em funções permanentes, ligadas às competências essenciais do ente federado, sendo essencial que o serviço a ser prestado apresente o caráter da temporariedade.

Conforme evidencia o quadro da evolução do quantitativo de Professor – CTD, as contratações temporárias ocorridas no estado não apresentam características de temporariedade. Além disso, tais contratações caracterizam admissão de pessoal para o desempenho de funções constantes do quadro permanente, ligadas às competências essenciais do estado, as quais deveriam ser preenchidas por meio de concurso público. Nesse sentido, tem-se que tal situação está em desacordo com a legislação acima referida.

Ressalta-se que a Lei Federal nº 8.745/1993, que trata sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, no § 2º do seu art. 2º, determina que o número total de professores substitutos e professores visitantes (CTD) não poderá ultrapassar a 20% (vinte por cento) do total de docentes efetivos em exercício.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Desta feita, observa-se que o número de Professores – CTD (79,84% do total de professores efetivos em exercício) está acima do limite de 20% do quantitativo de docentes efetivos em exercício determinado pela Lei Federal nº 8.745/1993 e alterações posteriores.

Nessa senda, vale atentar, inclusive, para o entendimento firmado pela 1ª Câmara de Direito Público do TJPE no âmbito julgamento do Agravo de Instrumento nº 0386255-9 (NPU nº 0005851-50.2015.8.170000) – Agravante Município de Ipojuca – Relator Desembargador Erik de Sousa Dantas Simões, ocasião na qual se enfatizou o limite de 20% de contratação temporária de professores para suprir aulas em caso de afastamento e licenças legais.

Resta, ainda, informar a existência de 13.741 cargos de professor vagos em 2020, na Secretaria de Educação.

Portanto, a grande quantidade de professores contratados por tempo determinado – CTD, contraria a Lei Federal nº 8.745/1993, art. 2º, § 2º, que limita o total de CTD a 20% do total de professores efetivos em exercício, e a Lei Estadual nº 14.547/2011, que condiciona as contratações temporárias de professor substituto, professor visitante, admissão de professor e pesquisador estrangeiro, dentre outros, (art. 2º, III e IV) às necessidades de excepcional interesse público, sendo essencial que o serviço a ser prestado apresente o caráter de temporariedade.

6.11.4 Vencimento inicial da carreira de professor nas unidades da federação

Em 16 de julho de 2008, foi sancionada a Lei Federal nº 11.738, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, regulamentando disposição constitucional (art. 60, inciso III, alínea ‘e’ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (PSPN) é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério para a formação em nível médio, na modalidade normal, com jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais (§1º do artigo 2º da Lei Federal nº 11.738/2008).

O art. 5º da Lei Federal nº 11.738/08, por seu turno, estabelece que o piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

Em 2020, o piso salarial foi reajustado em 12,84% e passou a ser de R\$ 2.886,24 para o professor com carga horária mínima de 40 horas semanais e formação em nível médio, na modalidade normal.

Os valores do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, nos anos de 2016 a 2020, encontram-se demonstrados no gráfico a seguir.



Fonte: dados do Ministério da Educação.

No âmbito do Estado de Pernambuco, o piso foi instituído pela Lei Complementar Estadual nº 112/08. Posteriormente, leis complementares estaduais fixaram novos valores do vencimento base do cargo público de professor.

Em 2018, a atualização do valor do piso salarial profissional do magistério se deu no mês de abril, com a publicação da Lei Complementar Estadual nº 385, de 05 de abril de 2018, que definiu não só a atualização do vencimento base do cargo público de professor com formação em magistério, como também os novos valores de vencimento base para o cargo público de professor com habilitação específica.

Já no exercício 2019, a atualização foi realizada no mês de setembro, por intermédio da Lei Complementar Estadual nº 409, de 27 de setembro de 2019, a qual definiu, igualmente, não só a atualização do vencimento base do cargo público de professor com formação em magistério, como também os novos valores de vencimento base para o cargo público de professor com habilitação específica.

No ano de 2020, a atualização se deu por meio da Lei Complementar Estadual nº 443, de 18 de dezembro de 2020.

Ocorre que a Lei Federal nº 11.738/2008 (Lei do Piso) determina que a atualização do piso salarial seja efetuada anualmente, no mês de janeiro. Apesar disso, percebe-se, com base no que foi explanado, que nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, a atualização do valor do piso do magistério foi promovida, em Pernambuco, nos meses de abril, setembro e dezembro, respectivamente, com efeitos retroativos ao primeiro dia do ano, em todos os casos.

Por sua vez, no que diz respeito ao valor do vencimento base pago aos professores contratados por tempo determinado – Professores – CTD, observa-se que o Estado de Pernambuco considerou como vencimento base para os Professores – CTD, o valor de R\$ 1.952,29, com carga horária de 200 horas-aulas mensais, o que representa



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

32,36% a menos do que o valor do piso salarial nacional definido para os professores da educação básica.

Comparativo da remuneração inicial professores efetivos e contratados por tempo determinado – CTD em 31.12.2020

Vínculo	Salário Base – R\$
Professores Efetivos (200 horas/mês)	2.886,15
Professores - CTDs (200 horas/mês)	1.952,29

Fonte: Ofício nº 371/2021 - SCGE-SEC (doc. 36, p. 21).

6.12 Merenda escolar

A Lei Orçamentária Anual – LOA 2020 trouxe nas Ações 4538 – Fornecimento de Alimentação Escolar; 2310 – Fornecimento de Alimentação Escolar para a Educação Integral e Semi-integral; e 2282 – Fornecimento de Alimentação Escolar para a Educação Profissional, a previsão de despesas com merenda escolar.

Em 2020, a Secretaria Estadual de Educação liquidou despesas no importe de R\$ 44.595.845,81 na Ação 2310, R\$ 49.728.822,36 na Ação 4538 e R\$ 4.273.069,26 na Ação 2282, totalizando o valor de R\$ 98.597.737,43 com fornecimento de merenda escolar. Em comparação com o valor liquidado no ano anterior (R\$ 234.127.369,22), vê-se um decréscimo substancial entre os exercícios, no montante de R\$ 135.529.631,79 (57,88%). Essa diminuição das despesas do estado com alimentação escolar é atribuível aos efeitos da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) durante a maior parte do exercício de 2020. Tais despesas foram financiadas com os seguintes recursos:

Fonte de Recursos	Valor (R\$)
Recursos Ordinários – Adm. Direta (0101)	28.278.835,64
Convênio – Programa – PNAE* (0102)	26.981.082,74
Salário Educação (0105)	31.287.729,95
FUNDEB (0109)	12.050.089,10
Total	98.597.737,43

Fonte: e-Fisco 2020.

Nota: *Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Com base na tabela anterior, verifica-se que, em 2020, o Estado de Pernambuco utilizou recursos da fonte 0109 (FUNDEB) para custear parte dos serviços prestados por profissionais da merenda, tal qual ocorreu no exercício de 2019, no valor de R\$ 12.050.089,10.

A esse respeito, vale destacar que, de acordo com o FNDE, os profissionais da merenda são “trabalhadores da educação” e, portanto, podem ser remunerados com a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

parcela dos recursos do FUNDEB não destinada ao pagamento de profissionais do magistério (os 40%⁷).

Ressalta-se ainda que, de acordo com informações extraídas do sistema e-Fisco, no caso em apreço, os profissionais da merenda foram todos provenientes de contratos firmados pelo estado com empresas de terceirização de serviços, de sorte que, em última análise, os pagamentos realizados com os recursos do FUNDEB não foram efetuados diretamente a esses trabalhadores, mas sim para as pessoas jurídicas às quais estes estavam vinculados na época.

6.12.1 Fornecimento da merenda escolar

Desde o exercício de 2014, o Centro de Abastecimento e Logística de Pernambuco – CEASA-PE, na qualidade de Organização Social, presta serviços à Secretaria Estadual de Educação, empreendendo ações de apoio executivo, técnico, operacional e logístico ao Programa de Merenda Escolar da Rede Pública Estadual de Ensino⁸, bem como executando a atividade logística atinente aos suprimentos e equipamentos da referida Secretaria.

O vínculo inicial entre a Secretaria Estadual de Educação e o CEASA-PE foi formalizado por meio do Contrato de Gestão nº 01/2014, celebrado em 02/01/2014. Conforme já apontado em relatórios de Contas do Governador anteriores, esse contrato de gestão foi objeto de diversas prorrogações e reajustes, tendo sofrido 13 aditivos ao todo, de modo que a sua vigência se estendeu até o dia 27/12/2019.

Em face do exaurimento da vigência do Contrato de Gestão nº 01/2014, a Secretaria Estadual de Educação celebrou com o CEASA-PE, no exercício de 2020, o Contrato de Gestão nº 01/2020, para dar continuidade aos serviços de apoio ao Programa de Merenda Escolar e à logística de suprimentos e equipamentos da Secretaria. O referido contrato foi firmado no dia 01/04/2020, com preço global estimado de R\$ 56.052.445,17 e vigência de 12 meses, admitindo prorrogações por iguais períodos, até o limite de 60 meses.

Conforme registrado no sistema e-Fisco, no exercício de 2020 foram pagos os seguintes montantes ao CEASA-PE pela Secretaria Estadual de Educação, como decorrência da execução do Contrato de Gestão nº 01/2020:

Valores pagos ao CEASA – PE, referentes à execução do Contrato de Gestão nº 01/2020			
Data	Ordem Bancária	Competência	Valor pago (R\$)
07/08/2020	2020OB039499	Abril	204.630,00
07/08/2020	2020OB039500	Maio	204.630,00

⁷ Percentual vigente à época, disciplinado pela Lei Federal nº 11.494/2007, atualmente revogada pela Lei Federal nº 14.113/2020 (“Novo Fundeb”).

⁸ Serviços de organização, planejamento nutricional, aquisição, armazenamento, conservação, distribuição, entrega parcelada de gêneros alimentícios e demais logísticas necessárias para atender às metas do Programa da Merenda Escolar.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Valores pagos ao CEASA – PE, referentes à execução do Contrato de Gestão nº 01/2020			
Data	Ordem Bancária	Competência	Valor pago (R\$)
11/09/2020	2020OB044020	Junho	204.630,00
11/09/2020	2020OB044021	Julho	204.630,00
20/10/2020	2020OB052212	Agosto	216.226,61
20/10/2020	2020OB052213	Setembro	212.684,95
27/11/2020	2020OB061460	Outubro	1.800.000,00
27/11/2020	2020OB061461	Novembro	1.800.000,00
Total			4.847.431,56

Fonte: e-Fisco 2020.

Logo, em 2020, o valor total pago ao CEASA-PE pela Secretaria de Educação, em função da execução do Contrato de Gestão nº 01/2020, somou R\$ 4.847.431,56. Todas as ordens bancárias elencadas na tabela antecedente tiveram como base a nota de empenho de nº 2020NE005341, emitida em 31/03/2020, no valor inicial de R\$ 4.567.500,00. O referido empenho sofreu um reforço de R\$ 10.063.631,83 (01/06/2020), uma anulação de R\$ 4.248.000,00 (01/10/2020) e outra anulação de R\$ 5.535.700,27 (31/12/2020), encerrando o exercício com o valor líquido de R\$ 4.847.431,56 (exatamente o que foi liquidado e pago em 2020).

Destaca-se que o montante de R\$ 4.847.431,56 pago ao CEASA-PE em 2020 denota uma diminuição considerável em relação ao que se praticou nos últimos três exercícios financeiros, conforme apontado no quadro a seguir.

Pagamentos da SEE ao CEASA-PE
(Contratos de Gestão nº 01/2014 e 01/2020)

Exercício	Valor total pago (R\$)
2018	34.935.779,04
2019	48.202.137,93
2020	4.847.431,56

Fonte: e-Fisco (exercícios 2018, 2019 e 2020).

Essa diminuição (da ordem de 90%) em relação ao que se pagou ao CEASA em 2019 é atribuível ao contexto da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), que prevaleceu na maior parte do exercício de 2020, ocasião na qual se verificou a suspensão das aulas presenciais nas escolas da rede pública estadual de ensino.

De acordo com o Relatório de Monitoramento do Contrato de Gestão nº 01/2020⁹, a execução do referido contrato sofreu uma suspensão parcial a partir da

⁹ Disponível em: <https://www.ceasape.org.br/assets/repositorio/relatorio/16201930973749-relatoriometassee2020.pdf>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

edição do Decreto Estadual nº 48.809/2020, que suspendeu as aulas presenciais no estado. Após a suspensão parcial do Contrato de Gestão nº 01/2020, foi estabelecido um plano de contingenciamento de despesas, implementado a partir do mês de maio de 2020 e que contemplava, em síntese: a) a suspensão temporária total do fornecimento de gêneros alimentícios perecíveis; e b) a redução temporária de despesas do contrato, notadamente as relativas a pessoal, tecnologia da informação e análises laboratoriais.

Posteriormente, a partir da segunda metade do mês de setembro de 2020, iniciou-se a retomada gradual das aulas presenciais nas escolas do Distrito Estadual de Fernando de Noronha (Ensino Fundamental e Médio) e, pouco depois, no restante do estado (apenas para o Ensino Médio). Diante disso, em 25/09/2020, a Secretaria Estadual de Educação solicitou, ao CEASA-PE, a imediata retomada das atividades do Contrato de Gestão nº 01/2020, a partir do dia 01/10/2020.

Todo esse contexto justificaria o montante pago pela Secretaria Estadual de Educação ao CEASA-PE em 2020, bem como as quantias individuais das ordens bancárias enumeradas na tabela antecedente – os valores da ordem de R\$ 200.000,00 entre abril e setembro (despesas do plano de contingenciamento) e os montantes de R\$ 1.800.000,00 a partir de outubro (em face da retomada gradual das aulas presenciais).

6.13 Transporte escolar

Os deveres do Estado atinentes à educação estão discriminados no artigo 208 da Constituição Federal. Tais deveres representam garantias cuja finalidade consiste em assegurar o efetivo exercício do direito à educação. Uma dessas garantias é o transporte escolar, conforme transcrito a seguir:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

Omissis

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, **transporte**, alimentação e assistência à saúde (grifo nosso).

6.13.1 Programa de Transporte Escolar – PETE do Governo de Pernambuco

O Programa Estadual de Transporte Escolar – PETE, é regido pela Lei Estadual nº 13.463, de 09 de junho de 2008, e pelos Decretos Estaduais nº 39.127, de 22 de fevereiro de 2013; 40.650, de 24 de abril de 2014; e 41.300, de 13 de novembro de 2014.

Trata-se de um programa cujo objetivo consiste no oferecimento de transporte escolar aos estudantes da rede estadual pública residentes em área rural com distância superior a 2,5 km da respectiva unidade de ensino, bem como aos alunos que não residam em área rural, mas estejam matriculados em escolas situadas em locais de difícil acesso e para os quais não haja oferta de transportes alternativos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

O PETE é executado, principalmente, por meio da cooperação técnica e financeira com os chamados Municípios parceiros, que recebem recursos do Estado de Pernambuco para prestar serviços de transporte escolar aos alunos da rede pública estadual de ensino. A oferta de transporte escolar para os estudantes da rede estadual não atendidos pelos Municípios parceiros, por sua vez, fica sob a responsabilidade da Secretaria de Estadual de Educação, por meio das Gerências Regionais de Educação – GREs.

De acordo com informações do sistema e-Fisco, em 2020, o Governo do Estado de Pernambuco, por intermédio da Secretaria de Educação, transferiu o montante de R\$ 13.815.067,20 para os Municípios parceiros, a fim de custear o Programa Estadual de Transporte Escolar – PETE. Tais despesas foram classificadas pelo estado no subelemento/item de gasto 3.3.40.41.08 – *Transferência a Transporte Escolar*. Cabe destacar que, desse montante, R\$ 7.652.931,42 foram referentes a despesas do exercício de 2020 e R\$ 6.162.135,78 relativos a dispêndios de outros exercícios (Restos a Pagar Processados).

Além dos valores transferidos aos Municípios parceiros, em 2020, a Secretaria de Educação de Pernambuco repassou, de acordo com o sistema e-Fisco, o montante de R\$ 22.815.039,68 para as Gerências Regionais de Educação – GREs, também para custear o PETE (para os alunos não atendidos pelos Municípios parceiros), de modo que tais despesas foram classificadas no subelemento/item de gasto 3.3.90.33.96 – *Passagens e Despesas com locomoção*. Desse montante, R\$ 19.156.792,65 foram referentes a despesas do exercício de 2020 e R\$ 3.658.247,03 relativos a dispêndios de outros exercícios (Restos a Pagar Processados).

Nesse cenário, o quadro a seguir demonstra o total de recursos investidos pelo Governo de Pernambuco no transporte escolar da rede pública estadual de ensino nos anos de 2017 a 2020.

Recursos repassados para a execução do Programa Estadual de Transporte Escolar – PETE			
Ano	Transferências a Municípios (R\$)	Repasses às GREs (R\$)	Total (R\$)
2017	35.967.777,85	44.016.654,17	79.984.432,02
2018	20.991.310,61	40.661.787,22	61.653.097,83
2019	39.481.203,51	58.079.592,12	97.560.795,63
2020	13.815.067,20	22.815.039,68	36.630.106,88

Fonte: e-Fisco 2017-2020/Execução Orçamentária Consolidada/Despesa Paga.

Percebe-se, assim, que, no exercício de 2020, o valor total repassado pelo Estado de Pernambuco para fins de custeio do PETE (R\$ 36.630.106,88) ficou abaixo da média praticada nos exercícios de 2017 a 2019. Comparando-se com o exercício de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

2019, por exemplo, verifica-se um decréscimo de 62,45% em relação ao montante de R\$ 97.560.795,63 transferido naquele exercício.

Atribui-se tal diminuição de repasses para o transporte escolar ao contexto da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), que prevaleceu na maior parte do exercício de 2020 e teve como consequência a suspensão das aulas presenciais nas escolas da rede pública estadual de ensino. Conforme relatado no item 6.12.1, a retomada gradual das aulas presenciais somente teve início na segunda metade do mês de setembro de 2020, iniciando-se pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha e abrangendo, posteriormente, unidades escolares localizadas em outras regiões do estado (neste caso, apenas para as turmas do Ensino Médio).

6.14 Informações sobre o ensino superior

O ensino superior é oferecido pelo Governo do Estado de Pernambuco por meio da Fundação Universidade de Pernambuco – UPE.

A Universidade de Pernambuco (UPE) teve sua origem na Fundação de Ensino Superior de Pernambuco – FESP, mantenedora, desde 1965, de um grupo de Unidades de Ensino Superior pré-existent no estado. Extinta a FESP, em 1990, foi criada em seu lugar, pela Lei Estadual nº 10.518, de 29 de novembro de 1990, a Fundação Universidade de Pernambuco, instituição de direito público que viria a ser mantenedora da nova Universidade de Pernambuco, reconhecida pela Portaria Ministerial nº 964, de 12 de junho de 1991.

Vinculada à Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Pernambuco (SECTI), a UPE constitui patrimônio da sociedade deste estado e integra a Administração Indireta do Poder Executivo Estadual. Sua missão é contribuir para o desenvolvimento sustentável de Pernambuco através do ensino, da pesquisa e da extensão universitária.

A UPE é uma instituição presente em todas as regiões do Estado de Pernambuco. Em seu complexo multicampi, formado por 15 unidades de ensino e 4 hospitais, distribuídos no Recife e Região Metropolitana, em Nazaré da Mata, Caruaru, Garanhuns, Arcoverde, Salgueiro, Petrolina, Serra Talhada e Palmares.

Além das unidades de ensino e saúde, integram também o complexo universitário da UPE a Reitoria e quatro escolas de ensino fundamental e médio (Escola do Recife e Escolas de Aplicação).

A tabela a seguir apresenta a relação das Unidades de Ensino que compõem a UPE.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

CAMPUS REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE		
REGIÃO	CAMPUS	UNIDADE
Recife	Santo Amaro	Faculdade de Ciências Médicas de PE – FCM
		Faculdade de Enfermagem Nossa Senhora das Graças – FENSG
		Escola Superior de Educação Física – ESEF
		Instituto de Ciências Biológicas – ICB
		Hospital da Restauração – HR
		Hospital Universitário Oswaldo Cruz – HUOC
		Centro Universitário integrado de Saúde Amaury de Medeiros – CISAM
		Pronto Socorro Cardiológico Universitário de PE – PROCAPE
		Faculdade de Odontologia de PE – FOP
	Benfica	Escola Politécnica de PE – POLI
		Faculdade de Ciências da Administração de PE – FCAP

CAMPUS NO INTERIOR DO ESTADO		
REGIÃO	CAMPUS	UNIDADE
Mata Norte	Nazaré da Mata	UPE Campus Mata Norte
Garanhuns	Garanhuns	UPE Campus Garanhuns
Arcoverde	Arcoverde	UPE Campus Arcoverde
Caruaru	Caruaru	UPE Campus Caruaru
Salgueiro	Salgueiro	UPE Campus Salgueiro
Petrolina	Petrolina	UPE Campus Petrolina
Mata Sul	Palmares	UPE Campus Mata Sul
Serra Talhada	Serra Talhada	UPE Campus Serra Talhada

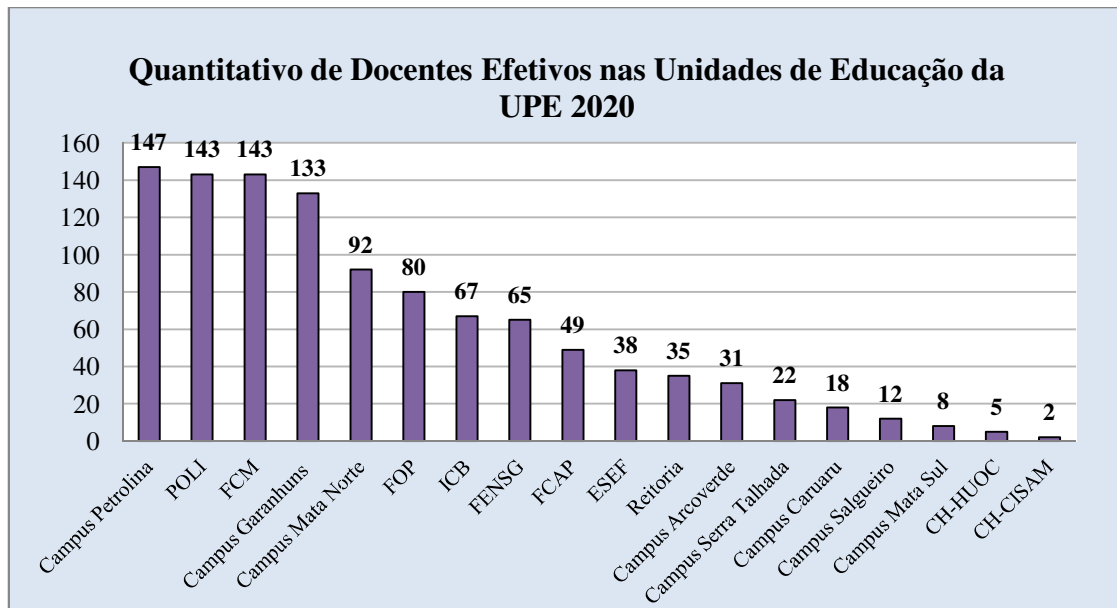
Fonte: Relatório de atividades 2020 da UPE – Quadro 1. 6¹⁰

6.14.1 Quadro de docentes efetivos e Contratados por Tempo Determinado – CTD, da UPE

Em 2020, o quadro de docentes da UPE era composto de 1.091 professores efetivos e 01 professor Contratado por Tempo Determinado – CTD, que está lotado na Faculdade de Enfermagem Nossa Senhora das Graças – FENSG.

O gráfico a seguir demonstra a distribuição dos docentes efetivos e por unidade de educação da UPE.

¹⁰ http://www.upe.br/anexos/relatorio_atividades_anexos/2020/Relatorio_de_Atividades_Universidade_de_Pernambuco_2020_.pdf



Fonte: Relatório de atividades 2020 da UPE – Quadro 2.1

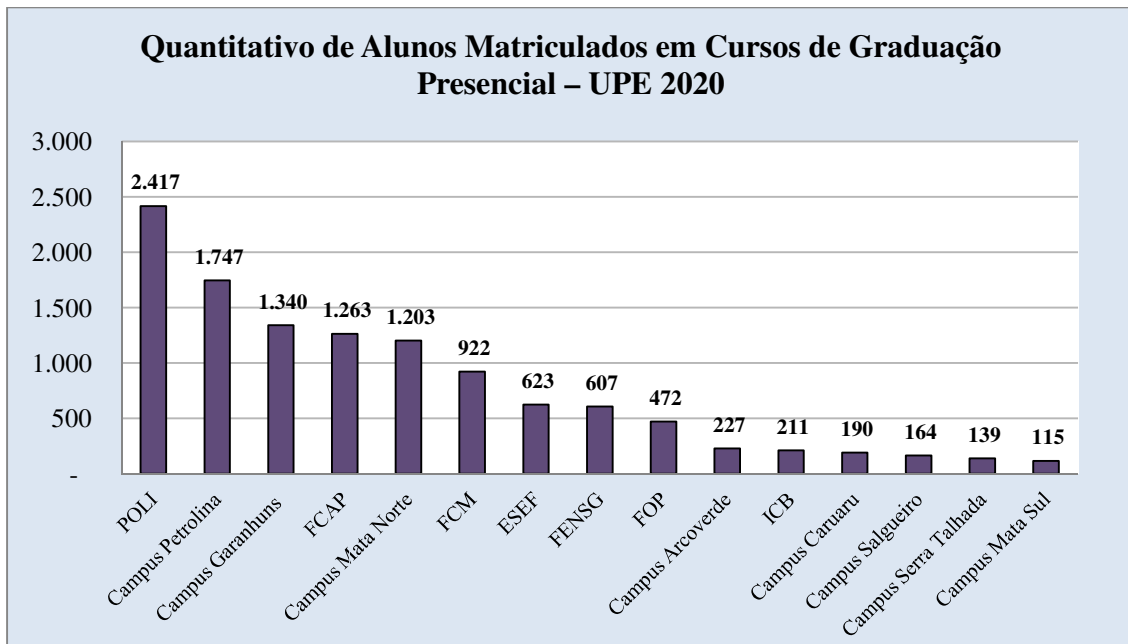
Observa-se que nas unidades Campus Petrolina, Faculdade de Ciências Médicas (FCM), Escola Politécnica (POLI) e Campus Garanhuns o número de docentes efetivos supera a quantidade de 100 (cem) docentes cada, com um número máximo de 147 no Campus Petrolina. Os menores números de docentes encontram-se no CH-HUOC (5) e no CH- CISAM (2).

A quantidade de professores contratados por tempo determinado na UPE se mostrou em torno de 0,1% do quantitativo de professores efetivos (contratados através de concurso público), fazendo parte do corpo de docentes apenas da Faculdade de Enfermagem Nossa Senhora das Graças – FENSG.

6.14.2 Quantitativo de alunos matriculados nos cursos de graduação por unidade de educação

No ano de 2020, a graduação presencial contou com 11.580 estudantes e a graduação à distância com 2.507 estudantes, totalizando 14.087 estudantes vinculados à graduação.

O gráfico a seguir demonstra o quantitativo de alunos matriculados nos cursos de graduação presencial por unidade de educação.



Fonte: Relatório de atividades 2020 da UPE – Quadro 2.16

Observa-se que o maior número de alunos matriculados se encontra na Escola Politécnica (2.417), no Campus Petrolina (1.747), Campus Garanhuns (1.340), FCAP (1.263) e no Campus Mata Norte (1.203). O menor número encontra-se no Campus Mata Sul (115). Ressalta-se que os dados são referentes ao Semestre Suplementar, pois ainda estava sendo vivenciado o semestre regular de 2020.1, no ano civil de 2021, devido à situação da Pandemia do Covid-19.

6.15 Providências adotadas pelo Estado de Pernambuco, no âmbito da Secretaria de Educação, em face da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)

A pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) impactou substancialmente o ensino público no Estado de Pernambuco, exigindo, da administração estadual, providências imediatas no sentido adequar as suas ações ao contexto de isolamento social, assim como a adesão aos demais protocolos sanitários de enfrentamento à disseminação da doença.

Neste item, serão apresentadas algumas das consequências da pandemia no âmbito da Secretaria Estadual de Educação, bem como providências tomadas pelo órgão para fins de enfrentamento ao vírus e para a garantia do ensino no ano de 2020.

A análise horizontal das despesas liquidadas pela Secretaria Estadual de Educação no exercício de 2020 revela, em comparação com o ano de 2019, diminuições expressivas de dispêndios ordinários do órgão, conforme demonstrado no quadro a seguir.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Análise horizontal das despesas liquidadas pela SEE – 2019/2020

Elemento de Despesa	2019	2020	AH % (2019 - 2020)
Obrigações Patronais	1.427.151.509,50	1.530.391.253,09	7,23%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	1.350.315.406,74	1.327.627.788,18	-1,68%
Contratação por Tempo Determinado	443.793.000,70	455.880.134,58	2,72%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	392.059.241,76	346.111.665,28	-11,72%
Despesas de Exercícios Anteriores	106.729.096,13	67.364.038,34	-36,88%
Material de Consumo	88.225.009,36	59.968.417,72	-32,03%
Auxílio - Alimentação	60.007.404,80	57.859.949,90	-3,58%
Locação de Mão-De-Obra	87.865.199,61	53.509.431,07	-39,10%
Indenizações e Restituições	24.696.769,66	45.429.992,64	83,95%
Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	47.946.457,61	41.333.364,52	-13,79%
Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - Pessoa Jurídica	22.704.007,85	25.838.896,62	13,81%
Obras e Instalações	21.031.737,48	25.686.225,87	22,13%
Passagens e Despesas com Locomoção	65.364.077,67	25.296.561,10	-61,30%
Equipamentos e Material Permanente	41.701.221,84	24.496.813,88	-41,26%
Contribuições	86.971.960,42	17.892.671,86	-79,43%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	11.710.023,70	10.414.156,31	-11,07%
Auxílio - Transporte	15.969.944,06	10.028.874,51	-37,20%
Serviços de Consultoria	4.469.092,22	6.323.406,18	41,49%
Subvenções Sociais	17.874.257,50	4.732.129,16	-73,53%
Auxílio Financeiro a Estudantes	9.883.560,00	4.647.850,00	-52,97%
Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	3.699.580,00	4.516.850,00	22,09%
Indenizações e Restituições Trabalhistas	6.901.699,68	3.719.339,15	-46,11%
Obrigações Tributárias e Contributivas	2.147.617,41	2.273.083,88	5,84%
Diárias - Civil	6.053.033,04	1.424.038,99	-76,47%
Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado	1.191.748,62	1.025.101,67	-13,98%
Auxílio Financeiro a Pesquisadores	824.450,00	661.700,00	-19,74%
Outros Benefícios Assistenciais	117.115,52	233.722,47	99,57%
Auxílios	480.000,00	0,00	-100,00%
Material de Distribuição Gratuita	20.977.805,00	0,00	-100,00%
Outros Benefícios Previdenciários	2.526,48	0,00	-100,00%
Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desport.	172.596,76	0,00	-100,00%
Sentenças Judiciais	22.000,00	0,00	-100,00%
Total	4.369.059.151,12	4.154.687.456,97	-4,91%

Fonte: API de Dados Abertos do TCE-PE e sistema e-Fisco.

Conforme se depreende do quadro anterior, a Secretaria de Educação diminuiu substancialmente despesas com diárias (-76,47%), passagens e locomoção (-61,30%), equipamentos e material permanente (-41,26%), locação de mão de obra (-39,10%), auxílio transporte (-37,20%), material de consumo (-32,03%), entre outras. Tais reduções são consequências diretas do contexto da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), que perdurou na maior parte do ano de 2020 e teve, como



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

uma das principais consequências para a educação pública de Pernambuco, a suspensão das aulas presenciais.

A análise das despesas da Secretaria da Educação em 2020 também indica, com base em informações extraídas do sistema e-Fisco, que o órgão realizou gastos específicos direcionados ao enfrentamento da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), entre os quais se destacam:

a) a contratação de serviços de administração de auxílio alimentação, operacionalizado por meio de cartão eletrônico – Cartão Alimentação Escolar, para pagamento de gêneros alimentícios para estudantes regularmente matriculados nas unidades educacionais da rede estadual pública de ensino (Dispensa de Licitação nº 01/2020), cujo valor total liquidado no exercício somou R\$ 64.847.053,90;

b) a aquisição de máscaras de proteção em tecido para as Escolas Regulares, Escolas de Referência, Escolas Técnicas, Escolas Indígenas e prédios administrativos (Dispensa de Licitação nº 01/2020), cujo valor total liquidado no exercício somou R\$ 2.526.323,96;

c) a aquisição de termômetros digitais com pilhas (Dispensa de Licitação nº 29/2020), no valor total de R\$ 394.192,00;

d) a aquisição de *dispensers* para álcool gel, com acionamento em pedal, para as Escolas Regulares, Escolas de Referência, Escolas Técnicas, Escolas Indígenas e prédios administrativos (Dispensa de Licitação nº 33/2020), cujo valor total liquidado no exercício somou R\$ 327.750,00; e

e) a prestação de serviços, no período de outubro a dezembro de 2020, no Centro de Testagem – Covid-19, implantado na sede da Secretaria de Educação, cujo valor total liquidado no exercício somou R\$ 18.276,65.

Em 14/03/2020, foi publicado o Decreto Estadual nº 48.809/2020, que regulamentou, no Estado de Pernambuco, medidas temporárias para enfrentamento da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), em consonância com as disposições da Lei Federal nº 13.979/2020. Por força do artigo 6º-A do referido normativo estadual (acrescido pelo Decreto Estadual nº 48.810/2020), a partir do dia 18/03/2020, foi determinada a suspensão do funcionamento das escolas, universidades e dos demais estabelecimentos de ensino, públicos ou privados, em todo o Estado de Pernambuco, mantidas as atividades administrativas consideradas essenciais no âmbito da rede pública de ensino.

A suspensão das aulas perdurou até a segunda metade do mês de setembro de 2020, quando se iniciou a retomada gradual das atividades, começando pelas unidades do Distrito Estadual de Fernando de Noronha: a Escola Arquipélago e o Centro Integrado Bem-me-quer. Na Escola Arquipélago, as aulas foram retomadas no dia 22/09/2020, para o Ensino Médio; 28/09/2020, para os anos finais do Ensino Fundamental; e 05/10/2020 para os anos iniciais do Ensino Fundamental. No Centro Integrado Bem-me-quer, por sua vez, as aulas foram retomadas a partir do dia 13/10/2020, para o Jardim III; e 19/10/2020, para os Jardins II e I.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Nas demais unidades da rede pública estadual, a retomada ocorreu a partir do mês de outubro para as turmas do Ensino Médio, iniciando-se pelo 3º ano (06/10/2020), ao que se seguiram o 2º e 1º anos (13/10/2020 e 20/10/2020, respectivamente). No dia 20/10/2020, também foram retomadas as atividades do Ensino Técnico e da Educação de Jovens e Adultos – EJA.

Durante o período de suspensão do funcionamento das unidades educacionais – entre março e outubro de 2020, as aulas da rede pública estadual foram ministradas de forma remota. As principais plataformas digitais utilizadas para o ensino remoto foram o *Google Classroom*, o Educa-PE e o AVA (Ambiente Virtual de Aprendizagem), cujo acesso pode ser feito via computador, *tablet* ou *smartphone*.

Por meio do *Google Classroom*, os estudantes tiveram acesso a salas de aula virtuais, por intermédio das quais se possibilitou a interação com professores e colegas de turma das respectivas escolas no decorrer do período letivo.

Pelo Educa-PE, por sua vez, os alunos acompanharam aulas de cursos completos de cada disciplina curricular, transmitidas ao vivo, inicialmente apenas por meio de um canal próprio no *YouTube*¹¹ (a partir de 06/04/2020) e posteriormente, também, pelos canais virtuais da TV Alepe, TV Nova e TV Universitária. Todas as aulas transmitidas ficaram gravadas nos canais do *YouTube* e na própria plataforma Educa-PE, a qual também permite a disponibilização de textos sobre as aulas (fascículos) e *podcasts*.

Já por intermédio do AVA foi disponibilizada uma plataforma digital de apoio aos estudantes, integrada com o Educa-PE, com o objetivo de concentrar materiais de apoio pedagógico alinhados à matriz curricular adotada pelo estado.

No dia 05/08/2020, foi lançado, pelo Estado de Pernambuco, o aplicativo Conecta Aí, para permitir o acesso aos conteúdos das plataformas *Google Classroom*, Educa-PE e AVA para estudantes que não possuíam acesso à *internet*. De acordo com a Secretaria Estadual de Educação, por meio do aplicativo Conecta Aí, estudantes e professores puderam acessar, via *smartphone*, os conteúdos didáticos dessas plataformas digitais, sendo os dados móveis telefônicos utilizados para tais acessos pela Secretaria de Educação.

A partir do mês de outubro de 2020, com a retomada gradual das aulas presenciais para as turmas de Ensino Médio, a Secretaria de Educação passou a implementar o ensino híbrido na rede pública estadual, de modo que as ferramentas desenvolvidas para o ensino remoto continuaram a ser utilizadas pelos alunos e professores no período de outubro a dezembro de 2020.

Em face do retorno das aulas presenciais, o Estado de Pernambuco, publicou, no Diário Oficial do dia 01/10/2020, um protocolo setorial voltado à orientação das atividades nas escolas estaduais (Portaria SEE nº 3.024/2020). O protocolo foi segmentado em quatro eixos:

¹¹ Acessível via: <https://www.youtube.com/user/EADPernambuco>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

1. *Distanciamento Social*, com regras relativas à distância entre estudantes, ao número de alunos por turma, à posição em ambientes compartilhados, à suspensão de eventos e esportes, à inibição do contato físico, à organização dos refeitórios, entre outras questões;

2. *Proteção/Prevenção*, com orientações dirigidas a todos – a exemplo do uso contínuo e obrigatório de máscaras em todas as dependências das unidades de ensino, e aos estabelecimentos educacionais – como a obrigatoriedade de medição da temperatura corporal na entrada das unidades de ensino e a disponibilização de álcool gel 70% em pontos estratégicos de fácil acesso;

3. *Monitoramento e Comunicação*, com vistas a estimular a criação de comitês de monitoramento para acompanhar a execução do protocolo nos estabelecimentos de ensino, bem como orientar os estudantes, trabalhadores da educação e demais colaboradores acerca das ações de higiene e prevenção a serem adotadas dentro e fora das escolas; e

4. *Vigilância Epidemiológica em Âmbito Escolar*, com regras atinentes à detecção de casos de Covid-19, dentro e fora das escolas, bem como procedimentos relativos à notificação, testagem e acompanhamento de casos da doença.

Cabe destacar, ainda, que, após a retomada das aulas presenciais, a Secretaria Estadual de Educação publicou, no exercício de 2020, as seguintes instruções normativas relacionadas ao contexto da pandemia:

a) *Instrução Normativa SEE nº 007/2020*, publicada no Diário Oficial do Estado de 18/09/2020, que regulamenta critérios para o desenvolvimento das atividades escolares do ano letivo de 2020 pelas instituições de Educação Básica da Rede Estadual de Ensino, em todas as etapas e modalidades;

b) *Instrução Normativa SEE nº 008/2020*, publicada no Diário Oficial do Estado de 23/09/2020, que fixa diretrizes e orienta procedimentos pedagógicos para a oferta do Ensino Fundamental e do Ensino Médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), tendo em vista o atendimento da política pública da Educação do Campo, no âmbito das Escolas da Rede Estadual de Ensino de Pernambuco;

c) *Instrução Normativa SEE nº 009/2020*, publicada no Diário Oficial do Estado de 27/11/2020, que informa os fatores de riscos a serem considerados para possíveis complicações da COVID-19 e prioriza o trabalho remoto para professores e trabalhadores da educação;

d) *Instrução Normativa SEE nº 010/2020*, publicada no Diário Oficial do Estado de 12/12/2020, que orienta as Escolas de Educação Básica, integrantes da Rede Estadual de Ensino sobre as diretrizes e procedimentos acerca do processo avaliativo, na perspectiva do Ciclo de Aprendizagem e Avaliação excepcionalmente para o biênio letivo de 2020/2021, tendo em vista o contexto da pandemia da Covid-19;

e) *Instrução Normativa SEE nº 011/2020*, publicada no Diário Oficial do Estado de 30/12/2020, que estabeleceu normas e diretrizes para a elaboração do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Calendário Escolar das Escolas da Rede Estadual de Ensino do Estado de Pernambuco, ano 2021; e

f) *Instrução Normativa SEE nº 012/2020*, publicada no Diário Oficial do Estado de 30/12/2020, que estabeleceu normas e diretrizes para a organização do Ciclo de Aprendizagem e Avaliação para o ano de 2021 das Escolas da Rede Estadual de Ensino do Estado de Pernambuco.

Finalmente, cumpre pontuar que, em decorrência das mudanças repentinas na infraestrutura educacional e nas metodologias de ensino provocadas pelo cenário da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), a Secretaria Estadual de Educação promoveu abordagens pedagógicas mais compreensivas, com vistas a minimizar eventuais danos aos estudantes da rede pública, que precisaram se adequar, em 2020, a um contexto educacional predominantemente remoto, até então inédito no estado. Nesse cenário, a principal medida de redução de danos adotada pela Secretaria Estadual de Educação foi a junção dos anos letivos de 2020 e 2021 em um único ciclo avaliativo. O Ciclo de Aprendizagem e Avaliação Excepcional relativo ao biênio 2020/2021 foi estabelecido por meio da Instrução Normativa SEE nº 10/2020, conforme já relatado, e, como consequência dessa medida, não foram reprovados estudantes da rede estadual no exercício de 2020 (exceto nos casos de abandono escolar). A readequação do Calendário Escolar do Ciclo 2020/2021 pode ser visualizada no sítio eletrônico da Secretaria de Educação¹².

¹² <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&men=68>