



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

40ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 07/11/2023

**PROCESSO TCE-PE Nº 21100726-2**

**RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO**

**MODALIDADE - TIPO:** Auditoria Especial - Operacional

**EXERCÍCIO:** 2021

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Prefeitura Municipal de Verdejante

### INTERESSADOS:

HAROLDO SILVA TAVARES

BRUNO AUGUSTO PAES BARRETO BRENNAND (OAB 16990-PE)

## DESCRIÇÃO DO OBJETO

Avaliação do desempenho da meta 5 do PNE (alfabetização infantil) e à implementação do Programa Criança Alfabetizada, bem como no que tange aos aspectos sanitários e pedagógicos.

## RELATÓRIO

Trata-se de processo de Auditoria Especial de Natureza Operacional realizada na Prefeitura Municipal de Verdejante, cujo objeto consiste na avaliação da qualidade do ensino infantil e fundamental do município de Verdejante, bem como as ações da Secretaria Municipal de Educação frente aos desafios trazidos pela pandemia da Covid-19.

No Relatório Preliminar de Auditoria Operacional – Aop (doc. 14), a equipe técnica relata que a abordagem do trabalho envolveu oito questões de auditoria ao longo de quatro aspectos (eixos), que exercem influência na qualidade do serviço prestado, quais sejam: Programa de Educação Integrada, Proficiência, Educação Infantil (cobertura e qualidade) e Plano Municipal de Educação (implantação):

*Questão 1: Em relação aos anos iniciais do ensino fundamental, em que medida a rede apresenta elementos-chave de gestão pedagógica que contribuem para o bom andamento do processo de ensino-aprendizagem?*



Questão 2: *Em que medida a política de gestão de pessoal da SME de Verdejante contribui para a melhoria do desempenho pedagógico dos professores da pré-escola e 1º e 2º anos do ensino fundamental?*

Questão 3: *Em que medida a rede municipal de educação de Verdejante apresenta práticas que demonstrem a profissionalização da gestão escolar, onde diretores e coordenadores pedagógicos desempenhem uma sólida liderança do trabalho pedagógico e de gestão, criando condições para um ambiente escolar propício à aprendizagem?*

Questão 4: *Em que medida o Programa Criança Alfabetizada está impactando positivamente na Secretaria Municipal de Educação de Verdejante para promover o alcance da meta 5 do PNE/PEE/PME?*

Questão 5: *Quais são os fatores que explicam o baixo desempenho médio da rede municipal de Verdejante nos testes de proficiência, quando comparado a municípios pernambucanos de porte análogo?*

Questão 6: *Em que medida as ações pedagógicas promovidas pela SME têm minimizado os efeitos da pandemia sobre os serviços educacionais prestados pelo município?*

Questão 7: *Em que medida as ações destinadas à proteção e fortalecimento da comunidade escolar colaboraram para mitigar os efeitos educacionais e sociais da pandemia?*

Questão 8: *Em que medida a SME tem desenvolvido ações de preparação para o retorno às atividades presenciais da rede que reflitam um padrão de excelência sanitária, de modo a assegurar a segurança da comunidade escolar e promover a qualidade da educação?*

Da análise realizada, a equipe técnica constatou os seguintes problemas: 'Acompanhamento individualizado deficiente/pouco estruturado dos alunos', 'Excesso de alunos por turma', 'Inefetividade do Plano de Cargos e Carreira dos Profissionais do Magistério', 'Infraestrutura de escola da rede inadequada', 'Insuficiência de reforço escolar na rede municipal', 'Pouca oferta de insumos pedagógicos/materiais de apoio/recursos tecnológicos', 'Uso excessivo de contratações temporárias' e 'Inexistência de plano de ação para lidar com a defasagem/diferença de aprendizagem dos alunos no retorno às aulas presenciais'.



O corpo técnico registrou, ainda, que foi constatada a boa prática, referente à implantação do café da manhã para estudantes da rede (caso: Escola Joaquim Tavares)'.  
'

O Prefeito do Município de Verdejante, o Sr. Haroldo Silva Tavares, devidamente notificado (docs. 16 a 21) dos achados e recomendações da Auditoria preliminar, apresentou defesa por meio dos documentos 25, 26 e 28.

Ao analisar os comentários do gestor, a equipe de auditoria registrou:

Na análise da desconformidade relativa ao excesso de alunos por sala, os procuradores alegam que a rede municipal de educação integra a rede estadual, e que, portanto, segue as diretrizes traçadas pela Instrução Normativa 004/2019 da Secretaria Estadual de Educação, estando portanto, dentro do que prevê a normativa estadual, não havendo que se falar em descumprimento. No entanto, deve-se observar que tanto a Instrução Normativa citada quanto o Parecer 08/2010 do Conselho Nacional de Educação não são instrumentos legais impositivos em relação à organização da rede municipal de ensino de Verdejante, ambos servem como parâmetros a serem considerados. A análise que embasou o achado contou com outras fontes de informação como as entrevistas e a análise documental. Além disso, verifica-se que o quantitativo de alunos de algumas turmas constantes nas tabelas citadas no item 3.1.2 deste relatório estão superiores aos valores presentes no artigo 10 da citada Instrução Normativa, cujos valores seguem abaixo:

- I. – Na Educação Infantil:
  - a) Creche: 10 crianças, por professor, com um auxiliar;
  - b) Pré-escola: 25 estudantes;
  
- II. - no Ensino Fundamental – Anos Iniciais:
  - a) 1º ano: 25 (vinte e cinco) estudantes;
  - b) 2º e 3º ano: 30 (trinta) estudantes;
  - c) 4º e 5º ano: 35 (trinta e cinco) estudantes;
  - d) nos Módulos I, II, III e IV, anos iniciais, da EJA: 25 (vinte e cinco) estudantes;
  
- III. - no Ensino Fundamental– Anos Finais:
  - a) 6º ao 9º Ano: 40 (quarenta) estudantes;
  - b) nos Módulos V, VI, VII e VIII, anos finais, da EJA: 25 (vinte e cinco) estudantes;
  - c) Projeto Travessia: 35 (trinta e cinco) estudantes; e
  
- IV. - no Ensino Médio:
  - a) Ensino Médio Regular; Ensino Médio Integral; Ensino Médio Semi-Integral; Ensino Médio



- Integrado à Educação Profissional e Curso Normal em Nível Médio: 45 (quarenta e cinco) estudantes;
- b) EJA do Ensino Médio (Módulos 1º, 2º e 3º): 35 (trinta e cinco) estudantes;
- c) Projeto Travessia: 35 (trinta e cinco) estudantes.

Por fim, a auditoria aduziu que como não foram trazidos nos comentários do gestor nenhum fato ou informação que alterem os achados e recomendações deste relatório, a equipe técnica apresentou as seguintes propostas de encaminhamento, constantes no Relatório Consolidado de Auditoria Operacional (doc. 24):

- Instituir processo sistematizado de acompanhamento individualizado dos alunos com periodicidade bimestral, fichas padronizadas para cada ano, tabelas condensando os resultados por turma, levantamento da evolução dos alunos ao longo do ano, parecer individualizado realizado pelos professores e acompanhamento a nível de turma, escola e Secretaria Municipal de Educação;
- Reduzir o quantitativo de alunos por turma através do desmembramento das mesmas em turmas menores ou suprir as turmas que apresentam quantidade excessiva de alunos com professores auxiliares de classe;
- Efetivar um plano de carreira que, entre outras coisas, incentive a qualificação profissional e estabeleça política de progressão salarial com critérios bem definidos;
- Tomar as devidas providências no sentido de proporcionar aos alunos da Escola Osmundo Bezerra um ambiente adequado em que eles possam interagir, com segurança, nos momentos em que não estejam realizando atividades pedagógicas dentro de sala de aula;
- Instituir um programa de reforço escolar para as escolas municipais ou garantir outras alternativas junto aos Governos Federal ou Estadual de modo que todos os alunos com defasagem de aprendizagem tenham acesso às aulas de reforço;
- Fornecer os insumos, materiais pedagógicos e recursos tecnológicos necessários ao bom andamento do processo de ensino-aprendizagem nas escolas da rede municipal;
- Realizar, com a máxima brevidade, concurso para provimento dos cargos efetivos do magistério municipal.

Ainda:

- Remeter a este Tribunal de Contas, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, conforme artigo 14 da Resolução TC nº 61/2019, o Plano de Ação contendo as ações, o cronograma e os responsáveis pela implementação das recomendações acima elencadas, com o objetivo de solucionar ou minimizar as deficiências identificadas nesta auditoria, conforme Anexo II da Resolução acima;
- Remeter a este Tribunal de Contas, anualmente, Relatório de Execução do Plano de Ação, conforme artigo 16 da Resolução TC nº 61/2019 e seu Anexo III.



É o relatório.

## VOTO DO RELATOR

Inicialmente, importa destacar que as auditorias de natureza operacional estão fundamentadas nos dispostos dos artigos 2º, incisos XVI e XVII, artigo 3º, artigo 13, §2º, e artigo 40, alínea "c", da Lei Estadual nº 12.600 /2004, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, bem como estão regulamentadas pela Resolução TC nº 61/2019, atualmente em vigor.

Ressalte-se, ainda, o que a Resolução TC nº 61/2019 dispõe em seus artigos 10 e seguintes, quando disciplina os Termos da Deliberação deste Tribunal nos processos referentes às Auditorias Operacionais, a saber:

Art. 10. Nos processos referentes às Auditorias Operacionais, TCE-PE deliberará mediante **recomendações** ou **determinações**, com cominação de multa, quando couber, na forma prevista no inciso V do artigo 70 e nos incisos I a IV e X do artigo 73 da Lei Orgânica do TCE-PE (grifo nosso) § 1º O TCE-PE deliberará por determinações, quando houver infração a norma, contrato ou princípio, e por recomendações, nos demais casos. § 2º Em se deparando com indícios de dano ao erário, a unidade técnica dará ciência ao segmento a que se vincula, o qual, por sua vez, comunicará a CCE para apreciação dos encaminhamentos propostos pela fiscalização.

Art. 11. As recomendações e/ou determinações referentes a processos de Auditoria Operacional serão publicadas no Diário Oficial Eletrônico. Parágrafo único. As determinações vincularão o gestor responsável ou quem lhe haja sucedido, com vistas a não reincidência, passível de cominação das sanções previstas na Lei Orgânica do TCE-PE.

Art. 12. A determinação do TCE-PE em Processo de Auditoria Operacional obrigará o gestor responsável pelo órgão, entidade ou programa auditado, a apresentar o Plano de Ação e os seus respectivos Relatórios de Execução do Plano de Ação.

Art. 13. Após deliberação por uma das Câmaras, o TCE-PE procederá ao:

- I. - envio de cópias da deliberação e do Relatório de Auditoria Operacional Consolidado aos responsáveis pelos órgãos, entidades ou programas, ao órgão do Controle Interno e a outros interessados;



- II. - encaminhamento de cópia da deliberação para subsidiar o julgamento da Prestação de Contas na forma da Resolução TC nº 14 de 03 de junho de 2015;
- III. - encaminhamento do processo apreciado à CCE para a realização dos monitoramentos.

Note-se que esta Corte de Contas, através da Resolução TC nº 002/2005, revogada pela Resolução TC nº 21/2015, e atualmente pela Resolução TC nº 61/2019, em vigor, tem destacado o caráter recomendatório das deliberações emitidas em sede de auditorias de natureza operacional, conforme registra o Inteiro Teor da Deliberação emitida no Processo TCE-PE nº 1504405-1, da lavra do Conselheiro Relator Dirceu Rodolfo de Melo Júnior, cujo trecho transcrevo a seguir:

(...)

Já na modalidade de auditoria operacional, a meu ver, o Tribunal de Contas exerce uma fiscalização de natureza muito mais didática (com vistas a obter conhecimento particularizado do assunto enfocado), cujo resultado assume caráter proeminentemente contributivo (oferecer ao ente auditado e/ou às esferas competentes, sugestões que visem ao aprimoramento da ação institucional, ou, em nível maior, que possam subsidiar a formulação de políticas públicas).

Coerente com esta linha de entendimento, a Resolução TC nº 002/2005, em seu art. 6º, firma comando no sentido de que as deliberações, em processos referentes à auditoria de natureza operacional, assumam feição de “recomendação”. Sob tal perspectiva, ao atuar em terreno fundamentalmente discricionário, vislumbro não haver espaço para que as deliberações do Tribunal se revistam, neste primeiro instante, de natureza impositiva.

Outrossim, ressalto que o caráter recomendatório, inicialmente impingido à deliberação desta Corte de Contas, não significa a desoneração do gestor de cumprir com o seu dever inarredável de bem gerir a coisa pública.

Nesse sentido, a Resolução TC nº 002/2005 prevê expressamente que as recomendações e medidas saneadoras emitidas pelo Tribunal de Contas em auditorias operacionais serão objeto de monitoramento com a finalidade de acompanhar o cumprimento das mesmas.

A Resolução TC nº 61/2019, atualmente vigente, manteve os comandos destacados no julgado acima transcrito.



Cumpra-se destacar, ainda, os registros da equipe técnica no Relatório Consolidado de Auditoria Operacional relativos aos indicadores educacionais do Município de Verdejante, bem como às recomendações que remetem à busca de uma gestão eficaz, através das recomendações emitidas para uma melhor efetividade das ações relacionadas à educação pública.

Destaque-se que o gestor, devidamente notificado, apresentou comentários /considerações aos apontamentos da auditoria, sendo devidamente analisados no Relatório Consolidado, constante nos autos (doc. 24).

Desta forma, acompanho o opinativo técnico, dele fazendo as minhas razões de votar, em consonância com o disposto no Regimento Interno deste TCE/PE, Resolução nº 15/2010, artigo 132-D, § 3º, adotando-se, assim, a motivação “per relationem”, porquanto, como já referenciado acima, o Relatório Consolidado da Auditoria analisou de modo minudente as questões fáticas e de direito alegadas pela defesa.

#### **VOTO pelo que segue:**

AUDITORIA OPERACIONAL.  
GESTÃO DA EDUCAÇÃO. ENSINO  
FUNDAMENTAL. ÍNDICES  
EDUCACIONAIS.

1. Compete ao poder público municipal gerir a educação municipal com vistas a elevar os indicadores educacionais.

**CONSIDERANDO** os termos do Relatório Consolidado de Auditoria;

**CONSIDERANDO** as conclusões da equipe técnica;

**CONSIDERANDO** os indicadores educacionais e a constatação de boas práticas na gestão do ensino fundamental do Município de Verdejante;

**CONSIDERANDO** que a Constituição Federal, em seus artigos 70 e 71, inciso IV, combinados com o artigo 75, e a Constituição Estadual, nos artigos 29 e 30, estabelecem que compete ao Tribunal de Contas a fiscalização operacional da Administração Pública, nos aspectos da legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência e economicidade da gestão pública;

**CONSIDERANDO** o disposto no artigo 2º, incisos XVI e XVII, artigo 3º, artigo 13, § 2º, e artigo 40, § 1º, alínea “c”, da Lei Estadual nº 12.600/2004 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, combinado com as prescrições contidas na Resolução TC nº 61/2019;



**CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, combinado com o artigo 71 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR regular com ressalvas** o objeto do presente processo de auditoria especial - Operacional:

Haroldo Silva Tavares

**DETERMINAR**, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Verdejante, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, no prazo indicado, se houver, a medida a seguir relacionada :

1.
  - Instituir processo sistematizado de acompanhamento individualizado dos alunos com periodicidade bimestral, fichas padronizadas para cada ano, tabelas condensando os resultados por turma, levantamento da evolução dos alunos ao longo do ano, parecer individualizado realizado pelos professores e acompanhamento a nível de turma, escola e Secretaria Municipal de Educação;
  - Reduzir o quantitativo de alunos por turma através do desmembramento das mesmas em turmas menores ou suprir as turmas que apresentam quantidade excessiva de alunos com professores auxiliares de classe;
  - Efetivar um plano de carreira que, entre outras coisas, incentive a qualificação profissional e estabeleça política de progressão salarial com critérios bem definidos;
  - Tomar as devidas providências no sentido de proporcionar aos alunos da Escola Osmundo Bezerra um ambiente adequado em que eles possam interagir, com segurança, nos momentos em que não estejam realizando atividades pedagógicas dentro de sala de aula;
  - Instituir um programa de reforço escolar para as escolas municipais ou garantir outras alternativas junto aos Governos Federal ou Estadual de modo que todos os alunos com defasagem de aprendizagem tenham acesso às aulas de reforço;
  - Fornecer os insumos, materiais pedagógicos e recursos tecnológicos necessários ao bom andamento do processo de ensino-aprendizagem nas escolas da rede municipal;
  - Realizar, com a máxima brevidade, concurso para provimento dos cargos efetivos do magistério municipal.



Ainda:

- Remeter a este Tribunal de Contas, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, conforme artigo 14 da Resolução TC nº 61/2019, o Plano de Ação contendo as ações, o cronograma e os responsáveis pela implementação das recomendações acima elencadas, com o objetivo de solucionar ou minimizar as deficiências identificadas nesta auditoria, conforme Anexo II da Resolução acima;
- Remeter a este Tribunal de Contas, anualmente, Relatório de Execução do Plano de Ação, conforme artigo 16 da Resolução TC nº 61/2019 e seu Anexo III.

**DETERMINAR, por fim, o seguinte:**

À Diretoria de Plenário:

1. Encaminhar este processo ao Núcleo de Auditorias Especializadas.

À Diretoria de Controle Externo:

1. Adotar providências junto ao Núcleo de Auditorias Especializadas deste Tribunal, para encaminhar cópia da decisão e do Relatório de Auditoria à Prefeitura Municipal de Verdejante, conforme disposto no inciso I do artigo 13 da Resolução TC nº 61/2019, bem como cópia da referida resolução.

**É como voto.**

### OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.

### RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:



CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.