

TC/008668/2022

Objeto: Ensino Público - Recuperação da aprendizagem - Ensino Fundamental

Interessados: Secretaria Municipal de Educação (*)

Relator: Ricardo Torres

Competência: PLENO

PARECER

Senhor Secretário-Geral

Trata-se da **Auditoria de Conformidade** realizada pela Subsecretaria de Controle Externo (SCE), no período de 16.05.22 a 18.11.22, que avaliou se as ações da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME), descritas nos normativos referentes à recuperação de aprendizagem dos estudantes do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP), estão sendo efetivadas.¹

O Relatório de Auditoria Operacional emitido pela SCE, período de abrangência de 01.01.22 a 14.10.22, apresentou minuciosa análise e apontou 5 irregularidades (peça 7, fls. 34):

5. CONCLUSÃO

¹ Ordem de Serviço nº 2022/01873 (peça 2).

*5.1.A aplicação semestral do IAD nos Ciclos Interdisciplinar e Autoral contraria o disposto nos arts. 11 e 14 da IN SME nº 50/2021, que estabelece a periodicidade bimestral para aplicação desse instrumento (**subitem 3.2**).*

*5.2.Apenas parte das EMEFs implementaram projetos de recuperação para todos os anos/séries do Ensino Fundamental, afrontando o disposto nos arts. 2º e 4º, I, “g” da IN SME nº 50/2021 (**subitem 3.3.1.a**).*

*5.3.O número de turmas de recuperação paralela é insuficiente para atender a quantidade de alunos que necessitam de apoio para suprir suas defasagens de aprendizagem ocorridas ao longo da pandemia e constadas em provas internas e externas e sondagens pedagógicas, materializando infringência ao art. 3º, caput e inciso II, da IN SME nº 50/2021 (**subitem 3.3.1.b**).*

*5.4.Falta de professores atuando nos projetos de recuperação paralela, contrariando o disposto nos arts. 2º; 4º, II, “b”; 5º, VI; e 10 da IN SME nº 50/2021 (**subitem 3.3.2.a**).*

*5.5.Ausência de programas estruturados de formação inicial e contínua e de integração dos professores contratados à comunidade escolar, consubstanciando infringência ao art. 3º e art. 4º, II, “f” da IN SME nº 50/2021 (**subitem 3.3.2.b**).*

Em seu Relatório a SCE elaborou a seguinte Proposta de Determinação (peça 7, fls. 35):

Determinar à SME que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente um plano de saneamento das 05 (cinco) irregularidades identificadas no item 5 deste relatório, apontando, de forma individualizada, as medidas a serem adotadas e o respectivo cronograma, com vistas a garantir a efetividade dos programas de recuperação de aprendizagens, e em cumprimento ao disposto no art. 49 da IN SME nº 50/2021 (item 5).

Ato contínuo, o Conselheiro Relator determinou à Origem informar quais ações estão sendo realizadas em relação aos 5 apontamentos do Relatório da SCE (peça 9, fls. 1/3):

Adicionalmente, a SME deve apresentar justificativa e ações adotadas em relação ao apontamento de que, além de não ofertar recuperação de aprendizagem a todos os alunos e turmas com defasagem de aprendizagem, algumas escolas adotaram o critério de baixa frequência para exclusão de alunos então selecionados, considerando que justamente esses alunos podem apresentar maior dificuldade e maior probabilidade de abandono escolar, e, portanto, demandariam maior atenção.

Além disso, a Secretaria deve apresentar esclarecimentos e as ações adotadas quanto às principais causas da baixa adesão dos docentes aos projetos de recomposição das aprendizagens levantados pela Auditoria, quais sejam: (1) quadro de educadores incompleto (falta de professores em módulo); (2) acúmulo de cargos de parte dos professores da RME-SP; (3) falta de atratividade da remuneração oferecida aos profissionais que participam dos projetos; e (4) estrutura do projeto (sobretudo carga horária) incompatível com a complementação de jornada da maioria dos docentes.

Além disso, a Secretaria deve apresentar esclarecimentos e as ações adotadas quanto às principais causas da baixa adesão dos docentes aos projetos de recomposição das aprendizagens levantados pela Auditoria, quais sejam: (1) quadro de educadores incompleto (falta de professores em módulo); (2) acúmulo de cargos de parte dos professores da RME-SP; (3) falta de atratividade da remuneração oferecida aos profissionais que participam dos projetos; e (4) estrutura do projeto (sobretudo carga horária) incompatível com a complementação de jornada da maioria dos docentes.

Por fim, a Secretaria Municipal de Educação também deve apresentar os resultados das avaliações bimestrais e dos Instrumentos de Acompanhamento Docente (IAD) para todos os ciclos e séries e informar se foi constatada melhora na aprendizagem e se há discrepâncias entre escolas e/ou DREs.

Solicito que a resposta atenda pormenorizadamente aos itens mencionados.

Devidamente cientificada², a Origem apresentou manifestações (peças 14 e 18), as quais foram analisadas pela SCE (peça 25, fls.12), que assim concluiu:

² Ofício SSG 17334/2022 (Secretário SME, peça 10).

3. CONCLUSÃO

Considerando os esclarecimentos oferecidos pela Origem, bem como os impactos da revogação da IN SME nº 50/2021 sobre o alcance das conclusões constantes do relatório de auditoria e o monitoramento das ações futuramente empreendidas pela origem, concluímos que:

*3.1. o apontamento inscrito no subitem 5.1 do relatório de auditoria está **superado**;*

3.2. os apontamentos dos subitens 5.2 e 5.3 do relatório de auditoria somente poderão ser considerados superados caso, à luz da IN SME nº 42/2022, que revogou a norma vigente quando da realização da auditoria, a Origem demonstre, de forma cabal que os Projetos de Fortalecimento de Aprendizagens trazidos pela nova IN atingiram seu objetivo precípua de ampliar as oportunidades a todos os estudantes que tenham apresentado dificuldades na consecução dos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento propostos para cada ano e/ou ciclos no Currículo da Cidade; e

3.3. os apontamentos registrados nos subitens 5.4 e 5.5 somente poderão ser considerados superados caso, à luz da IN SME nº 42/2022, que revogou a norma vigente quando da realização da auditoria, a Origem demonstre, de forma cabal, que a distribuição de professores pelos Projetos de Fortalecimento de Aprendizagens e que os processos de treinamento e integração dos docentes contratados com vínculo precário com a Administração transcorrem de maneira satisfatória.

Novamente cientificada a Origem para ciência da Manifestação da SCE³, apresentou esclarecimentos (peça 42), as quais foram analisadas pela SCE (peça 46, fls. 5/6).

A Assessoria Jurídica acompanhou a manifestação da SCE e entendeu que a presente Auditoria atendeu os objetivos propostos e se encontra em condições de ser submetida à deliberação superior (peça 48).

³ Ofício SSG 14399/2022 (Secretário SME, peça 27).

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu que a presente Auditoria seja conhecida e registrada (peça 55).

Nesse momento processual, conforme determinação do Nobre Conselheiro Relator, vieram os autos a esta Secretaria Geral para manifestação (peça 56).

É o relatório.

Trata-se da **Auditoria de Conformidade** realizada pela Subsecretaria de Controle Externo (SCE), no período de 16.05.22 a 18.11.22, que avaliou se as ações da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME), descritas nos normativos referentes à recuperação de aprendizagem dos estudantes do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP), estão sendo efetivadas.⁴

A presente Auditoria foi prevista no Plano Anual de Fiscalização (PAF) 2022, devido à necessidade de garantia dos direitos de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos, bem como do imperativo de recomposição das aprendizagens prejudicadas pela suspensão das atividades presenciais nas escolas no biênio 2020-2021, em virtude das medidas de enfrentamento da pandemia de Covid-19 (peça 7, fls. 5).

A SME instituiu Projetos de Fortalecimento das Aprendizagens (PFA) e reorganizou o Projeto de Apoio Pedagógico (PAP), destinados aos estudantes da Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP), por meio da Instrução Normativa (IN) nº 50/2021, que institui os Projetos de Fortalecimento das Aprendizagens – PFA – e reorganiza o Projeto de Apoio Pedagógico – PAP destinados aos estudantes da RME-SP (peça 7, fls. 9).

Foram selecionadas 26 Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs) da RME-SP – duas unidades por Diretoria Regional de Educação (DRE), as quais foram visitadas pela equipe de auditoria no segundo semestre de 2022 (duas unidades a cada dia). E

⁴ Ordem de Serviço nº 2022/01873 (peça 2).

utilizados os dados da Provinha/Prova São Paulo, extraídos do Sistema Educacional de Registro de Aprendizagem (SERAp), no qual se contemplou os últimos anos dos ciclos de aprendizagem do ensino fundamental (Alfabetização, Interdisciplinar e Autoral), nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, seguindo, portanto, a lógica de ciclos adotada pela IN SME nº 50/2021.

O trabalho de campo contemplou, dentre outros, as técnicas e procedimentos de auditoria: entrevistas com os gestores das escolas sorteadas, aplicação de questionários aos gestores educacionais, análise de documentos escolares atinentes a programas de recuperação paralela e utilização de sistema disponível aos profissionais das escolas para lançamento de informações pedagógicas (Sistema de Gestão Pedagógica - SGP).

A Instrução Normativa (IN) SME nº 50/2021 foi revogada pela IN SME 42/2022, posteriormente revogada pela IN SME nº 03/2024, ora vigente, e que reorganizou o programa “Aprender e Ensinar no Ensino Fundamental” (peça 46, fls. 4).

Com base nessas informações, em sua última Manifestação, a SCE assim concluiu (peça 46, fls.5/6):

3. CONCLUSÃO

Partindo-se da manifestação da peça 25, caberia à origem demonstrar que: 1) os estudantes que apresentaram dificuldades aprendizagem tiveram suas oportunidades ampliadas; e 2) a distribuição de professores no Fortalecimento de Aprendizagens e o treinamento e integração dos docentes com vínculo precário são satisfatórios.

Em sua resposta, a SME descreveu como o advento da Instrução nº 42/2022 ampliou as possibilidades de atendimento dos itens descritos acima, porém não apresentou evidências de que de fato esses itens tenham sido atendidos.

Ocorre que o presente processo trata de Auditoria de Conformidade que adotou como critério a IN SME 50/2021, já revogada. E atualmente sabemos que a própria IN SME 40/2022 foi também revogada, no caso pela IN SME 03/2024.

Assim, com os elementos disponíveis para análise, permanecem sem superação os subitens 5.2 a 5.5 do Relatório de Auditoria da peça 07. Desse modo, propomos como encaminhamento a seguinte determinação, em substituição à proposta apresentada no relatório (peça 07, fl. 35), de modo a vincular o plano de ação da Secretaria aos aspectos operacionais da recuperação da aprendizagem, e não à norma vigente em cada momento histórico:

Determinar à SME que, no prazo de 60 (sessenta) dias, apresente um plano de ação, apontando, de forma individualizada, as medidas a serem adotadas e o respectivo cronograma, com vistas a garantir a efetividade dos programas de recuperação de aprendizagens nos seguintes aspectos:

- 1) Implementar projetos de recuperação para todos os anos/séries do Ensino Fundamental.*
- 2) Garantir que todos os alunos que necessitem de apoio para suprir defasagens de aprendizagem decorrentes da pandemia tenham acesso às ações de recuperação.*
- 3) Garantir número suficiente de professores atuando nas ações de recuperação e fortalecimento das aprendizagens.*
- 4) Garantir a formação continuada e a integração dos professores contratados à comunidade escolar.*

Diante dos fatos apresentados, verifica-se que a Auditoria de Conformidade em questão cumpriu seu objetivo, predisposto no art. 8º da Resolução 06/200/TCMSP ⁵, diante das minuciosas conclusões alcançadas pelo órgão técnico preopinante.

⁵ **Resolução nº 06/2020/TCMSP** (Dispõe sobre procedimentos de fiscalização do Tribunal, e dá outras providências)

Art.8º - Auditorias constituem procedimentos de fiscalização realizados com as seguintes finalidades:

I - levantar dados e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, nos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município, e analisá-los quanto aos aspectos técnicos de legalidade e legitimidade de sorte a subsidiar o julgamento das contas anuais ou de atos de gestão dos responsáveis;

II - avaliar, do ponto de vista operacional, as atividades e sistemas desses órgãos e entidades, bem como aferir os resultados alcançados pelos projetos ou programas governamentais sob sua responsabilidade, ou por aqueles decorrentes de seus objetivos institucionais.

O artigo 1º da Resolução TCM nº 14/2019/TCMSP trata da importância das auditorias realizadas no âmbito desta Corte de Contas:

Art. 1º Esta Resolução disciplina a realização de auditorias operacionais – AOp, que têm por finalidade a verificação, o acompanhamento e a avaliação da gestão das unidades da Administração Pública Municipal, das políticas públicas, dos programas governamentais, bem como das ações realizadas pela iniciativa privada sob delegação, contrato de gestão ou congênere, quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, entre outros, no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, sem prejuízo da análise de conformidade.

Parágrafo único. As auditorias operacionais não visam à apuração de infrações funcionais e à penalização de agentes públicos, objetivando a melhoria de processos e da qualidade das atividades da Administração Pública.

Por fim, ao discorrer da importância das auditorias realizadas nesta Corte do Contas o Nobre Conselheiro Domingos Dissei enfatiza que⁶:

Os Tribunais de Contas atuam, em sua competência institucional, na avaliação do correto uso de recursos financeiros pelo Poder Público, o que pressupõe a existência de um sistema integrado de informações, com transparência, acesso disponível e constante atualização.

É o que faz o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que tem seu Sistema de Gestão da Qualidade, baseado na Norma NBR ISO 9001:2008, traduzido em sua Política de Qualidade. Isso, no entanto, não é o suficiente para se realizar uma Auditoria de Resultados. Para tanto, é necessário ir além das regras de conformidade.

Nas auditorias de natureza operacional (de conformidade), que são instrumentos de análise parametrizada na legislação, o desafio é superar sua superficialidade, ampliando a forma de avaliar as contas públicas e assegurando a validade de seus

⁶ Dissei, Domingos. *Auditoria de Conformidade e Auditoria de Resultados*. 09.01.2018. <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/5744>. Consulta em 18.01.2025.

resultados. Tal finalidade, aliás, está expressa na própria definição de auditoria: "Auditoria é o exame das operações, atividades e sistemas de determinada entidade, com vista a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objetivos, orçamentos, regras e normas".

Ante o exposto, considerando a especificidade da matéria, entendo que a presente Auditoria de Conformidade encontra em condições de ser submetida à deliberação do Nobre Conselheiro Relator, conforme disposto no parágrafo único do art. 11 da Resolução nº 06/2000/TCMSP⁷ (redação conferida pelo art. 1º da Resolução nº 02/2002), sem prejuízo das determinações julgadas convenientes.

Por fim, informo que, em consulta ao site da Prefeitura Municipal de São Paulo - Legislação Municipal⁸, consta a Instrução Normativa (IN) SME nº 2, de 30.01.2025, que revogou a IN SME nº 03, de 2024 (conforme o art. 60 da IN SME nº 02/2025).

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 28 de abril de 2025.

Mariana Uyeda Ogawa

Assessora de Gabinete I

OAB/SP nº 165.914

⁷ **Art. 11, Resolução nº 06/2000/TCMSP** - Cada auditoria formará processo específico, autuado a partir da Ordem de Serviço correspondente emitida, de ofício, pela Secretaria de Fiscalização e Controle, no caso das auditorias constantes do Plano Anual, ou, tratando-se de auditoria extraplano, da ordem de execução emanada nos termos do artigo anterior.

Parágrafo único - O Relator, ao apreciar o relatório de auditoria, deliberará sobre a conveniência e oportunidade de submetê-lo à apreciação do Plenário ou sobre a sua remessa ao processo das contas anuais, para subsidiar seu julgamento, podendo expedir determinações ou recomendações tendentes ao aperfeiçoamento dos órgãos, atividades ou serviços auditados para, se for o caso, posterior confronto.

⁸ <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-municipal-de-educacao-sme-2-de-30-de-janeiro-de-2025>, em 28.04.25.