TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ACO-UTR-64/2026

Processo	-	TC/008668/2022
Auditada	-	Secretaria Municipal de Educação
Objeto	-	Auditoria Programada – Verificar se as ações descritas nos normativos referentes à recuperação de aprendizagem no Ensino Fundamental estão sendo efetivadas

71ª Sessão Ordinária Não Presencial

AUDITORIA. SME. VERIFICAR AS AÇÕES REFERENTES À RECUPERAÇÃO DE APRENDIZAGEM. ENSINO FUNDAMENTAL. 1. Implementação parcial de projetos de recuperação. A recuperação da aprendizagem exige implementação de projetos em todos os anos e séries do Ensino Fundamental. Art. 2º e art. 4º, I, g, IN SME 50/2021. 2. Insuficiência de turmas de recuperação. A insuficiência de turmas de recuperação configura falha operacional da política educacional. Art. 3º, II, IN SME 50/2021. 3. Insuficiência de professores. A ausência de professores em número compatível compromete a efetividade das ações de recuperação. Art. 2º, art. 4º, II, b, art. 5º, VI e art. 10, IN SME 50/2021. 4. Ausência de formação e integração docente estruturada. A inexistência de formação continuada e integração docente estruturadas fragiliza a execução da política pública. Art. 3º e art. 4º, II, f, IN SME 50/2021. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Realize um plano de ação, 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. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da Auditoria de Conformidade, para fins de registro, com fulcro no parágrafo único do art. 11 da Resolução 06/2000/TCMSP (redação conferida pelo art. 1º da Resolução 02/2002), tendo em vista que esta alcançou os seus objetivos pretendidos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Educação, que realize um plano de ação, **no prazo de 90 (noventa) dias**, 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.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria de Controle Externo, que monitore o cumprimento da deliberação acima, pelo **período de 180 (cento e oitenta) dias**, prorrogáveis, conforme os prazos apresentados no plano de ação.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o encaminhamento do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Origem, para fins pedagógicos, no intuito de aperfeiçoamento dos atos de sua competência.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 22 de outubro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/affo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 04/03/2026 16:53:22 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 11/03/2026 16:17:46 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC/008668/2022**
Origem: Secretaria Municipal de Educação
Objeto: Ensino Público - Recuperação da aprendizagem - Ensino Fundamental

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Ensino Público - Recuperação da aprendizagem - Ensino Fundamental.
CONHECIMENTO. Determinação para elaboração de plano de ação e realização de monitoramento.

RELATÓRIO

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento 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.

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 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).

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):

5.1.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, determinou-se à Origem informar quais ações estão sendo realizadas em relação aos 5 apontamentos do Relatório da SCE (peça 9, fls. 1/3).

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

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 precípuo 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;

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 SCE, apresentou esclarecimentos (peça 42), as quais foram analisadas pela SCE (peça 46, fls. 5/6), que fez nova proposta de determinação nos seguintes termos:

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.

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).

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

A Secretaria Geral (peças 57 e 58) concluiu que a presente Auditoria de Conformidade se encontra em condições de ser submetida à deliberação conforme disposto no parágrafo único do art. 11 da Resolução nº 06/2000/TCMSP7 (redação conferida pelo art. 1º da Resolução nº 02/2002), informando, ainda, que, em consulta ao site da Prefeitura Municipal de São Paulo - Legislação Municipal, consta a Instrução Normativa (IN) SME nº 2, de 30.01.2025, que revogou a IN SME n º 03, de 2024 (conforme o art. 60 da IN SME nº 02/2025).

É o relatório.

V O T O

É o caso de conhecer da Auditoria de Conformidade para fins de registro e exarar determinação à Origem.

1. Trata-se de 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.

2. Remanesceram os seguintes apontamentos da Auditoria à conclusão do procedimento instrutório:

> 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).

1. Verificou-se, no entanto, que a Auditoria de Conformidade adotou como critério a IN SME 50/2021, já revogada, sendo certo que, atualmente a própria IN SME 40/2022 foi também revogada pela IN SME 03/2024, revogada, por sua vez, pelo art. 60 da IN SME 02/2025.

4. Não obstante, conforme apresentado pela Procuradoria da Fazenda Municipal, as informações trazidas pela Origem são substanciosas, pois apontam com precisão os avanços e progressos na referida política pública. Se, de um lado, ilustram as dificuldades enfrentadas, de outro demonstram permanente esforço visando ao seu aperfeiçoamento.

5. Assim, adoto a proposta de determinação da Auditoria como determinação à Origem, 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.

Diante do exposto, **CONHEÇO** da Auditoria de Conformidade para fins de registro, com fulcro no parágrafo único do art. 11 da Resolução nº 06/2000/TCMSP (redação conferida pelo art. 1º da Resolução nº 02/2002), tendo em vista que esta alcançou os seus objetivos pretendidos.

DETERMINO À ORIGEM que realize um plano de ação, no prazo de 90 dias 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.

DETERMINO à SCE que monitore o cumprimento da deliberação acima pelo período de 180 (cento e oitenta) dias, prorrogáveis conforme os prazos apresentados no plano de ação.

DETERMINO o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para fins pedagógicos, no intuito de aperfeiçoamento dos atos de sua competência.

É como Voto.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 10/11/2025 14:10:57 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo