III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-277/2026

Processo - TC/009744/2023
Interessada - Secretaria Municipal de Educação
Objeto - Auditoria Operacional com o objetivo de realizar acompanhamento para avaliar como se desenvolve a operacionalização da educação infantil nas redes direta e parceira do Município de São Paulo – PAF 2023

3.406ª Sessão Ordinária

AUDITORIA OPERACIONAL. SME. OPERACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL. REDES DIRETA E PARCEIRA. MONITORAMENTO EDUCACIONAL. REGISTROS INDIVIDUAIS. SISTEMA DE GESTÃO PEDAGÓGICA (SGP). ASSIDUIDADE ESCOLAR. INDICADORES DE QUALIDADE. PLANEJAMENTO E CONTROLE. ALFABETIZAÇÃO. MODELO DE GESTÃO EDUCACIONAL. 1. A auditoria operacional voltada à Educação Infantil possui caráter instrumental e finalístico, destinando-se à avaliação da capacidade institucional da Administração para assegurar padrão de qualidade, equidade e efetividade na execução da política pública educacional, especialmente na Primeira Infância. 2. A insuficiência de registros individualizados no Sistema de Gestão Pedagógica (SGP) compromete a rastreabilidade do desenvolvimento infantil, reduz a capacidade diagnóstica da Administração e fragiliza a adoção tempestiva de medidas corretivas voltadas à mitigação de desigualdades educacionais. 3. A existência de elevados índices de frequência escolar inferior ao parâmetro mínimo legal na pré-escola evidencia fragilidade no monitoramento da permanência e da assiduidade escolar, exigindo atuação gerencial estruturada orientada por dados e mecanismos de acompanhamento territorializado. Art. 31, IV, L 9.394/1996. 4. A identificação de fragilidades gerenciais e estruturais relacionadas ao acompanhamento pedagógico, à produção de evidências educacionais, ao uso de sistemas de informação e à mensuração da qualidade do ensino, sem caracterização de ilegalidade, autoriza a expedição de determinações e recomendações voltadas ao aprimoramento da política pública e da transparência administrativa. 5. A avaliação do modelo de gestão da rede parceira na Educação Infantil constitui elemento relevante para subsidiar o planejamento, a expansão e o controle externo de políticas educacionais em outras etapas da educação básica. CONHECIDA. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÃO. 1. Apresente Plano de Ação, contendo as ações a serem adotadas, os responsáveis e o prazo previsto para implementação do Plano. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos do Conselheiro JOÃO ANTONIO – Relator, com relatório e voto, da Conselheira Substituta DANIELA CORDEIRO DE FARIAS – Revisora e dos Conselheiros RICARDO TORRES e EDUARDO TUMA, este com declaração de voto apresentada, em conhecer da Auditoria para fins de registro, bem como em acolher as propostas de recomendações dos itens 7.1 a 7.8 do Relatório Consolidado de Auditoria Operacional (peça 42).

ACORDAM, à unanimidade, em determinar a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Educação para que apresente a este Tribunal, **no prazo de 90 (noventa) dias**, diante da complexidade do tema, Plano de Ação com vistas a solucionar os problemas identificados, contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação do Plano.

Participaram do julgamento a Conselheira Substituta DANIELA CORDEIRO DE FARIAS – Revisora e os Conselheiros RICARDO TORRES e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda *ad hoc* JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 13 de maio de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator
EDUARDO TUMA – Conselheiro, com declaração de voto

/cv

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

Processo: **TC/009744/2023**
Interessada: Secretaria Municipal de Educação
Responsável: Fernando Padula Novaes
Objeto: Auditoria Operacional, tendo por objeto realizar acompanhamento, avaliando como se desenvolve a operacionalização da Educação Infantil nas redes direta e parceira do Município de São Paulo

AUDITORIA OPERACIONAL. Acompanhamento e avaliação de como se desenvolve a operacionalização da Educação Infantil nas redes direta e parceira do Município de São Paulo. SME. Conhecimento. Registro. RECOMENDAÇÕES. **1**. Adequar o quadro de pessoal das Divisões Pedagógicas – Dipeds – das DREs, em relação à quantidade de escolas, de forma ampliar as ações de acompanhamento – "Diálogos Formativos em Contexto". **2**. Promover investimentos para adequação da proporção aluno/professor na faixa etária de 4 e 5 anos (pré-escola). **3**. Rever a carga horária de trabalho, atividades e formação dos profissionais da rede parceira para que os bebês e crianças sejam atendidos com nas mesmas condições da rede direta.**4**. Prover os cargos de gestores (diretor e coordenador pedagógico) da rede parceira e prever a qualificação profissional destes.**5**. Promover a plena utilização do Sistema SGP para registro da frequência e do acompanhamento do desenvolvimento dos bebês e crianças de toda a Educação Infantil. **6**. Promover a identificação das causas de ausências das crianças da pré-escola e efetivar ações de reversão das ausências. **7**. Complementar o processo de aplicação de indicadores de forma que possa ser instrumentalizado como Indicador de Qualidade na Educação Infantil. **8**. Efetivar a informatização da prestação de contas da rede parceira com a conciliação bancária mediante extratos fornecidos diretamente pelo Banco do Brasil S.A.

RELATÓRIO

Trata o presente de Auditoria Operacional, programada no Plano Anual de Fiscalização de 2023, tendo como objetivo realizar acompanhamento e avaliar como se desenvolve a operacionalização da Educação Infantil nas redes direta e parceira do Município de São Paulo.

A educação é um dos mais importantes instrumentos capazes de gerar o desenvolvimento econômico e social da coletividade. De acordo com o art. 205 da Constituição Federal, a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O Município atua prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º, da CF/88), e de acordo com o art. 108, inciso IV, da Constituição Federal, a garantia do oferecimento de educação infantil em creche e pré-escola às crianças de até 5 anos de idade representa efetivação do dever do Poder Público com a educação.

Nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal nº 9.394/96), a educação infantil consiste na primeira etapa da educação básica e tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

A Lei de Diretrizes e Base da Educação estabelece também que a educação infantil deve ser oferecida em creches ou entidades equivalentes, para crianças de 0 a 3 anos, e em pré-escolas, para crianças de 4 a 5 anos, sendo que a partir de 4 anos, a educação básica passou a ser obrigatória, tendo o Município a responsabilidade de oferecer essas vagas.

Nesta Auditoria Operacional, a equipe de fiscalização apresentou o panorama da Educação Infantil no Município de São Paulo, destacando que:

a) O Município adota como política de governo atuação na educação infantil por meio de Centros de Educação Infantil (CEIs), para a faixa de 0 a 3 anos, diretos e parceiros, e de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs), para faixa etária de 4 e 5 anos na rede direta;

b) Os Centros de Educação Infantil apresentam-se em CEIs diretos (geridos pela Administração Pública) ou parceiros (geridos por organizações sociais, mediante a celebração de termos de colaboração, que utilizam imóveis de propriedade da Administração ou imóveis locados);

c) Atualmente, a Administração Direta gerencia 93% dos alunos da educação infantil na faixa etária de 4 a 5 anos e a rede parceira gerencia 84% dos alunos na faixa etária de 0 a 3 anos;

d) Na Administração Direta, os funcionários dos CEIs são contratados por meio de concurso público e nas entidades parceiras seguem o regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), com jornadas de trabalho diferenciadas;

e) A Portaria SME nº 4.548/17 institui normas gerais para celebração de termos de colaboração com organizações da sociedade civil que atendam crianças na faixa etária de 0 a 3 anos;

f) Para viabilizar a execução das atividades a que se compromete a rede parceira, a SME efetua repasses mensais de recursos, calculando o montante a ser pago pela per capita relativo ao número de crianças matriculadas, ressalvadas as ausências justificadas, com previsão de adicional para as crianças matriculadas no berçário.

Nesse sentido, a presente Auditoria busca verificar a implementação da política pública de gestão da Educação Infantil, com o objetivo de verificar a adequação das ações/atividades relacionadas à educação infantil aos princípios constitucionais, em especial, a garantia do padrão de qualidade, bem como as finalidades da Diretrizes e Bases da Educação.

Para alcançar o objetivo do trabalho, foram formuladas, na fase preliminar, questões de auditoria, com o propósito de identificar a equidade e efetividade das ações na Educação Infantil e para a verificação da implementação das ações descritas nos normativos da SME, foram selecionados aleatoriamente 5 unidades escolares da Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino (CEI direto, CEI parceiro, EMEI e CEMEI) e uma Diretoria Regional de Educação.

A Auditoria assinalou que, em 2022, a educação infantil representou 63% (R$11,5 bilhões) dos gastos com educação (R$ 18,2 bilhões), sendo repassado à rede parceira R$ 5,5 bilhões, com aplicação de R$ 5,9 bilhões na rede direta. A aplicação de recursos na educação infantil já supera aplicação de recursos no ensino fundamental.

Nesta Auditoria, foi registrado que a educação infantil possui 564,5 mil alunos, sendo que 53% são atendidos na rede parceira, composta basicamente por bebês e crianças na faixa de 0 a 3 anos, matriculadas em Centros de Educação Infantil (2.192 CEIs). A rede direta atende 47% e é composta por uma pequena parcela na faixa etária de 0 a 3 anos (16%), concentrando a maior parte das matrículas na faixa etária de 4 e 5 anos.

Em 2022, quando se analisa o custo estimado por aluno mensal em ambas as redes, constata-se que na rede direta o custo se apresenta 25% superior em relação à rede parceira. Na faixa etária de 0 a 3 anos, o custo anual estimado por aluno na rede direta apresenta 134% superior ao da rede parceira, devido às melhores condições de trabalho (remuneração, jornada, proporção aluno/professor), que propiciam condições mais adequadas ao desenvolvimento da Educação Infantil com qualidade.

Diante desse cenário, a Auditoria assinalou que a "a necessidade doravante de dedicação à qualidade na Educação Infantil, com equidade em ambas as redes, como preceito constitucional, merece atenção em relação às finalidades previstas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) com a implementação do Currículo da Cidade da Educação Infantil, e , em especial, o aspecto pedagógico de acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, bem como o controle e fiscalização das entidades parceiras".

Assim, a partir das análises realizadas e após os esclarecimentos da Origem acerca do Relatório Preliminar, a Secretaria de Controle Externo apresentou as seguintes conclusões (Peça 42):

> **5.1.** Carência de **profissionais nas Divisões Pedagógicas de Educação Infantil** (DIPEDs) das DREs para atuar na orientação pedagógica das unidades escolares e ampliação das ações de acompanhamento - "Diálogos Formativos em Contexto" – de maneira a atingir a todos os alunos, proporcionando a educação de qualidade prevista no Currículo da Cidade, direito de todas as crianças **(subitem 3.2.2).**
>
> **5.2.** Com a ausência de **dados gerenciais consolidados**, não há elementos para se diagnosticar se o **planejamento** na educação infantil se desenvolve com o instrumento definido na legislação **(subitem 3.2.3).**
>
> **5.3.** Não efetivação dos **registros pedagógicos de acompanhamento do desenvolvimento dos bebês e crianças das EMEIs e CEMEIs no Sistema de Gestão Pedagógica (SGP)**, fato que impede a produção de dados gerenciais de apuração do controle da qualidade da Educação Infantil, bem como a adoção de medidas de correção de falhas no processo de aprendizagem **(subitem 3.3.1).**
>
> **5.4.** Ausência de **registros pedagógicos do desenvolvimento e da frequência** dos bebês e crianças dos **Centros de Educação Infantil**, que representam 60% dos alunos da Educação Infantil, no Sistema de Gestão Pedagógica (SGP), fato que prejudica identificar como se desenvolve o Currículo da Cidade na Educação Infantil na faixa etária de 0 a 3 anos **(subitem 3.3.2).**
>
> **5.5.** Na faixa etária de 4 e 5 anos, 26% das crianças apresentam **frequência abaixo de 60%,** ou seja, ¼ (um quarto) das crianças matriculadas na pré-escola não tem a frequência mínima exigida pela LDB **(subitem 3.3.3).**

5.6. Não há **resultado valorado e objetivo** que possa ser considerado **Indicador de Qualidade na Educação Infantil**, demonstrando que o processo de aplicação de indicadores dever ser complementado para atingir os objetivos propostos e permitir avanço na identificação das demandas e propiciar maior agilidade no diagnóstico e planejamento do atendimento das demandas **(subitem 3.4).**

5.7. Na **pré-escola a correlação entre crianças por professor** para as turmas do agrupamento do Infantil (4 a 5 anos) não é assegurada para 34% das crianças matriculadas, percentual que atinge 77% se considerarmos a proporção recomendada pelo Conselho Nacional de Educação – CNE **(subitem 3.5).**

5.8. Ausência de gestores na rede parceira (4% de diretores e 5% de coordenadores pedagógicos) que deveriam atuar na Educação Infantil **(subitem 3.6.1).**

5.9. Ausência da exigência de qualificação profissional (experiência de 3 anos no magistério) e de avaliação de conhecimentos específicos dos gestores da rede parceira (diretor e coordenador pedagógico) afeta a qualidade da aprendizagem na Educação Infantil **(subitem 3.6.2).**

5.10. Há 532 unidades escolares de pré-escola com aproximadamente 200 mil crianças, que representam 89% das crianças da pré-escola, sendo atendidas em turnos de 6 horas, ou seja, na **pré-escola praticamente não há atendimento integral (subitem 3.6.3).**

5.11. Considerando que um CEI oferece atendimento por 10 horas diárias, na rede direta há dois professores por turma/dia; já na rede conveniada há somente um professor por turma, com jornada de 8 horas/dia, jornada essa insuficiente para cobrir as 10 horas de atendimento do CEI, fazendo com que nos **extremos dos horários de entrada e/ou saída das crianças não se tenha um professor por turma (subitem3.6.4)**.

5.12. A diferença de jornada, em especial nos CEIs (faixa etária de 0 a 3 ano), revela que a **proporção de alunos por professor na rede conveniada (9,3) é mais que o dobro da rede direta (4,4)**, demonstrando a disparidade entre as duas redes **(subitem 3.6.4).**

5.13. Na rede direta há 2 professores por turma, cada um com 5 horas para atividades e formação, e na rede parceira, 1 professor por turma com 4 horas para atividades e formação. Assim, nas turmas da rede direta os professores contam com 10 horas

semanais e na rede parceria com 4 horas semanais. Há que se considerar ainda que a proporção aluno/professor na rede parceira é mais que o dobro da rede direta, fato que onera mais o professor. Nas formações ofertadas pela SME os números de profissionais que participam dos eventos não são adequados à quantidade de profissionais que atuam na rede parceira, o que leva a concluir que **a rede parceira atua em condições desfavoráveis à qualidade educacional (subitem 3.6.5).**

5.14. Os professores da rede parceira recebem **salário** entre 25% e 38% inferior em relação aos salários dos professores da rede direta, fato que se potencializa ao consideramos que estes têm direito a plano de carreira, vantagens pessoais e gratificações, que aqueles não possuem. Para os cargos de gestão educacional (diretor e coordenador pedagógico) o percentual da diferença se acentua, ficando entre 48% e 53% **(subitem 3.7).**

5.15. A **fiscalização da prestação de contas da rede parceira** não permite o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos, transparência das despesas e a apuração de dados gerencias. O sistema informatizado em fase de implantação necessita de mecanismos de checagem/cruzamento dos dados declarados pelas entidades parceiras para se tornar eficiente e evitar irregularidades na destinação dos recursos **(subitem 3.8).**

Além disso, apresentou as seguintes propostas de recomendações:

7.1. Adequar o quadro de pessoal das Divisões Pedagógicas – Dipeds – das DREs, em relação à quantidade de escolas, de forma ampliar as ações de acompanhamento- "Diálogos Formativos em Contexto".

7.2. Promover investimentos para adequação da proporção aluno/professor na faixa. etária de 4 e 5 anos (pré-escola).

7.3. Rever a carga horária de trabalho, atividades e formação dos profissionais da rede parceira para que os bebês e crianças sejam atendidos com nas mesmas condições da rede direta.

7.4. Prover os cargos de gestores (diretor e coordenador pedagógico) da rede parceira e prever a qualificação profissional destes.

7.5. Promover a plena utilização do Sistema SGP para registro da frequência e do acompanhamento do desenvolvimento dos bebês e crianças de toda a Educação Infantil.

7.6. Promover a identificação das causas de ausências das crianças da pré-escola e efetivar ações de reversão das ausências.

7.7. Complementar o processo de aplicação de indicadores de forma que possa ser instrumentalizado como Indicador de Qualidade na Educação Infantil.

7.8. Efetivar a informatização da prestação de contas da rede parceira com a conciliação bancária mediante extratos fornecidos diretamente pelo Banco do Brasil S/A.

Ao analisar a defesa apresentada pela Origem, a Auditoria ratificou as conclusões alcançadas, bem como a proposta de Recomendações (Peça 57).

A Procuradoria da Fazenda Municipal (Peça 60 afirmou que a auditoria alcançou seus objetivos, e considerando sua natureza instrumental – que prescinde de análise de mérito -, requereu seja ela conhecida e registrada.

A Secretaria Geral, por sua vez, assinalou que a Auditoria encontra em condições de ser submetida à deliberação, sem embargo de outras determinações que entender pertinentes.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento a Auditoria Operacional para realizar o acompanhamento e avaliar como se desenvolve a operacionalização da Educação Infantil nas redes direta e parceira do Município de São Paulo.

Nesse sentido, o presente trabalho busca verificar a implementação da política pública de gestão da Educação Infantil, com o objetivo de constatar a adequação das ações/atividades relacionadas à educação infantil aos princípios constitucionais, em especial, a garantia do padrão de qualidade, bem como as finalidades da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

A educação é um dos mais importantes instrumentos capazes de gerar o desenvolvimento econômico e social da coletividade. De acordo com o art. 205 da Constituição Federal, a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O Município atua prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º, da CF/88), e de acordo com o art. 108, inciso IV, da Constituição Federal, a garantia do oferecimento de educação infantil em creche e pré-escola às crianças de até 5 anos de idade representa a efetivação do dever do Poder Público com a educação.

Nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal nº 9.394/96), a educação infantil consiste na primeira etapa da educação básica e tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação estabelece também que a educação infantil deve ser oferecida em creches ou entidades equivalentes, para crianças de 0 a 3 anos, e em pré-escolas, para crianças de 4 a 5 anos, sendo que a partir de 4 anos, a educação básica passou a ser obrigatória, tendo o Município a responsabilidade de oferecer essas vagas.

Para atingir a finalidade proposta a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB estabelece que a educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns (art. 31): avaliação, carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, controle de frequência e expedição de documentação para atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança.

A garantia de padrão de qualidade do ensino é um dos princípios assegurados na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, abrangendo todas as modalidades de ensino.

Nesta Auditoria Operacional, a equipe de fiscalização apresentou o panorama da Educação Infantil no Município de São Paulo, destacando que:

a) O Município adota como política de governo atuação na educação infantil por meio de Centros de Educação Infantil (CEIs), para a faixa de 0 a 3 anos, diretos e parceiros, e de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs), para faixa etária de 4 e 5 anos na rede direta;

b) Os Centros de Educação Infantil apresentam-se em CEIs diretos (geridos pela Administração Pública) ou parceiros (geridos por organizações sociais, mediante a celebração de termos de colaboração, que utilizam imóveis de propriedade da Administração ou imóveis locados);

c) Atualmente, a Administração Direta gerencia 93% dos alunos da educação infantil na faixa etária de 4 a 5 anos e a rede parceira gerencia 84% dos alunos na faixa etária de 0 a 3 anos;

d) Na Administração Direta, os funcionários dos CEIs são contratados por meio de concurso público e nas entidades parceiras seguem o regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), com jornadas de trabalho diferenciadas;

e) A Portaria SME nº 4.548/17 institui normas gerais para celebração de termos de colaboração com organizações da sociedade civil que atendam crianças na faixa etária de 0 a 3 anos;

f) Para viabilizar a execução das atividades a que se compromete a rede parceira, a SME efetua repasses mensais de recursos, calculando o montante a ser pago pela per capita relativo ao número de crianças matriculadas, ressalvadas as ausências justificadas, com previsão de adicional para as crianças matriculadas no berçário.

Para alcançar o objetivo do trabalho, foram formuladas, na fase preliminar, questões de auditoria, com o propósito de identificar a equidade e efetividade das ações na Educação Infantil e para a verificação da implementação das ações descritas nos normativos da SME, foram selecionados aleatoriamente 5 unidades escolares da Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino (CEI direto, CEI parceiro, EMEI e CEMEI) e uma Diretoria Regional de Educação.

No Município de São Paulo, a educação infantil é composta por 564,5 mil crianças matriculadas, 3.142 unidades escolares e 61,1 mil profissionais da educação, distribuídos entre a rede direta e a rede parceira.

Do total desses alunos, 53% são atendidos na rede parceira, matriculados em Centros de Educação Infantil (2.192 CEIs) e 47% são atendidos pela rede direta.

No que diz respeito à faixa etária, das 564,5 mil crianças matriculadas, 60% possuem de 0 a 3 anos e 40% possuem de 4 a 5 anos, atendidas em Centros de Educação

Infantil (CEI), Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) e em Centros de Educação Infantil (CEMEI).

De acordo com o levantamento efetuado, observa-se que a rede parceira atua, principalmente, na faixa etária de 0 a 3 anos, concentrando 84% dos alunos com essa idade, sendo que a rede direta, ainda que atenda pequena parcela dessa faixa etária, atua, prioritariamente, na pré-escola, contemplando 93% das crianças de 4 e 5 anos.

A análise da quantidade de matrículas por distrito demonstra que os distritos localizados nas regiões mais extremas do Município são os que comportam maior número de matrículas (Gráfico 07 da Peça 42).

No que diz respeito à demanda por vagas na faixa etária de 0 a 3 anos, observa-se na evolução da demanda em 2023 que no início do ano havia poucas crianças na fila de espera, porém no decorrer no ano a demanda cresceu. Em 30/10/2023, a demanda era de aproximadamente 12 mil crianças, sendo que 51% não têm preferência por creche e se encontram na fila de espera de até 30 dias. O restante tem opção por vagas em unidade escolar específica e estão em espera há mais de 30 dias.

No presente trabalho, a Auditoria assinalou que, em 2022, a educação infantil representou 63% (R$11,5 bilhões) dos gastos com educação (R$ 18,2 bilhões), sendo repassado à rede parceira R$ 5,5 bilhões, com aplicação de R$ 5,9 bilhões na rede direta. A aplicação de recursos na educação infantil já supera aplicação de recursos no ensino fundamental.

Em 2022, quando se analisa o custo estimado por aluno mensal em ambas as redes, constata-se que na rede direta o custo se apresenta 25% superior em relação à rede parceira. Na faixa etária de 0 a 3 anos, o custo anual estimado por aluno na rede direta apresenta 134% superior ao da rede parceira, devido às melhores condições de trabalho (remuneração, jornada, proporção aluno/professor), que propiciam condições mais adequadas ao desenvolvimento da Educação Infantil com qualidade.

Para apresentar o cenário da Educação Infantil no Município, os achados de auditoria contemplaram os seguintes aspectos: a) entidades parceiras e valores repassados; b) recursos aplicados na educação infantil 2022; c) operacionalização da educação infantil – estrutura, planejamento e controle; d) carência de profissionais nas Divisões Pedagógicas de Educação Infantil para atuar na orientação pedagógica das unidades escolares e para ampliação das ações de acompanhamento; e) ausência de dados gerenciais consolidados sobre a aprovação do Projeto

Político Pedagógico; f) acompanhamento e registo do desenvolvimento das crianças; g) não efetivação dos registros pedagógicos de acompanhamento do desenvolvimento dos bebês e crianças nos Sistema de Gestão Pedagógica (SGP); h) ausência de registros pedagógicos do desenvolvimento e da frequência dos bebês e crianças dos Centros de Educação Infantil; h) resultado valorado e objetivo que possa ser considerado indicador de qualidade na Educação Infantil; i) correlação entre crianças por professor para as turmas de pré-escola; j) gestores da rede parceira; k) qualificação profissional na rede parceira; l) verificação do atendimento integral; m) jornada de trabalho insuficiente nos Centros de Educação Infantil parceiros; n) condições desfavoráveis da formação continuada na rede parceira; o) menor remuneração dos profissionais da rede parceira em relação à rede direta; p) deficiência na fiscalização da rede parceira, impossibilitando o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos.

Para todos esses pontos, as constatações sintetizadas nos itens 5.1 a 5.15 do Relatório Conclusivo e transcritas integralmente no relatório deste voto, impõem aperfeiçoamento por parte da Origem.

O cenário apresentado, para além da importância de aperfeiçoamento da gestão pedagógica e da fiscalização dos recursos públicos transferidos às entidades parceiras, indica a necessidade de adoção de mecanismos para assegurar a qualidade na Educação Infantil, porquanto as constatações deste procedimento fiscalizatório evidenciam a ausência de equidade no atendimento realizado em ambas as redes. Para exemplificar, destaco as seguintes conclusões:

> **5.3.** Não efetivação dos **registros pedagógicos de acompanhamento do desenvolvimento dos bebês e crianças das EMEIs e CEMEIs no Sistema de Gestão Pedagógica (SGP)**, fato que impede a produção de dados gerenciais de apuração do controle da qualidade da Educação Infantil, bem como a adoção de medidas de correção de falhas no processo de aprendizagem **(subitem 3.3.1).**
>
> **5.4.** Ausência de **registros pedagógicos do desenvolvimento e da frequência** dos bebês e crianças dos **Centros de Educação Infantil**, que representam 60% dos alunos da Educação Infantil, no Sistema de Gestão Pedagógica (SGP), fato que prejudica identificar como se desenvolve o Currículo da Cidade na Educação Infantil na faixa etária de 0 a 3 anos **(subitem 3.3.2).**

5.5. Na faixa etária de 4 e 5 anos, 26% das crianças apresentam **frequência abaixo de 60%,** ou seja, ¼ (um quarto) das crianças matriculadas na pré-escola não tem a frequência mínima exigida pela LDB **(subitem 3.3.3).**

5.7. Na **pré-escola a correlação entre crianças por professor** para as turmas do agrupamento do Infantil (4 a 5 anos) não é assegurada para 34% das crianças matriculadas, percentual que atinge 77% se considerarmos a proporção recomendada pelo Conselho Nacional de Educação – CNE **(subitem 3.5).**

5.8. Ausência de gestores na rede parceira (4% de diretores e 5% de coordenadores pedagógicos) que deveriam atuar na Educação Infantil **(subitem 3.6.1).**

5.9. Ausência da exigência de qualificação profissional (experiência de 3 anos no magistério) e de avaliação de conhecimentos específicos dos gestores da rede parceira (diretor e coordenador pedagógico) afeta a qualidade da aprendizagem na Educação Infantil **(subitem 3.6.2).**

5.12. A diferença de jornada, em especial nos CEIs (faixa etária de 0 a 3 anos), revela que a **proporção de alunos por professor na rede conveniada (9,3) é mais que o dobro da rede direta (4,4)**, demonstrando a disparidade entre as duas redes **(subitem 3.6.4).**

5.13. Na rede direta há 2 professores por turma, cada um com 5 horas para atividades e formação, e na rede parceira, 1 professor por turma com 4 horas para atividades e formação. Assim, nas turmas da rede direta os professores contam com 10 horas semanais e na rede parceria com 4 horas semanais. Há que se considerar ainda que a proporção aluno/professor na rede parceira é mais que o dobro da rede direta, fato que onera mais o professor. Nas formações ofertadas pela SME os números de profissionais que participam dos eventos não são adequados à quantidade de profissionais que atuam na rede parceira, o que leva a concluir que **a rede parceira atua em condições desfavoráveis à qualidade educacional (subitem 3.6.5).**

5.14. Os professores da rede parceira recebem **salário** entre 25% e 38% inferior em relação aos salários dos professores da rede direta, fato que se potencializa ao consideramos que estes têm direito a plano de carreira, vantagens pessoais e gratificações, que aqueles não possuem. Para os cargos de gestão educacional (diretor

e coordenador pedagógico) o percentual da diferença se acentua, ficando entre 48% e 53% **(subitem 3.7).**

5.15. A **fiscalização da prestação de contas da rede parceira** não permite o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos, transparência das despesas e a apuração de dados gerencias. O sistema informatizado em fase de implantação necessita de mecanismos de checagem/cruzamento dos dados declarados pelas entidades parceiras para se tornar eficiente e evitar irregularidades na destinação dos recursos **(subitem 3.8).**

Dessa forma, conheço do Relatório de Auditoria, para fins de registro, acolho as Propostas de Recomendações (itens 7.1 a 7.8 do Relatório Conclusivo – Peça 42)[1], devendo ser expedido ofício para que a Secretaria Municipal de Educação apresente a este Tribunal, **no prazo de 90 (noventa) dias**, diante da complexibilidade do tema, Plano de Ação com vistas a solucionar os problemas identificados, contendo, no mínimo, as ações a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação do Plano.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro Relator

[1] 7.1. Adequar o quadro de pessoal das Divisões Pedagógicas – Dipeds – das DREs, em relação à quantidade de escolas, de forma ampliar as ações de acompanhamento- "Diálogos Formativos em Contexto".
7.2. Promover investimentos para adequação da proporção aluno/professor na faixa etária de 4 e 5 anos (pré-escola).
7.3. Rever a carga horária de trabalho, atividades e formação dos profissionais da rede parceira para que os bebês e crianças sejam atendidos com nas mesmas condições da rede direta.
7.4. Prover os cargos de gestores (diretor e coordenador pedagógico) da rede parceira e prever a qualificação profissional destes.
7.5. Promover a plena utilização do Sistema SGP para registro da frequência e do acompanhamento do desenvolvimento dos bebês e crianças de toda a Educação Infantil.
7.6. Promover a identificação das causas de ausências das crianças da pré-escola e efetivar ações de reversão das ausências.
7.7. Complementar o processo de aplicação de indicadores de forma que possa ser instrumentalizado como Indicador de Qualidade na Educação Infantil.
7.8. Efetivar a informatização da prestação de contas da rede parceira com a conciliação bancária mediante extratos fornecidos diretamente pelo Banco do Brasil S/A.

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA

TC/009744/2023 – auditoria operacional junto à Secretaria Municipal de Educação (SME), com o objetivo de realizar acompanhamento, avaliando como se desenvolve a operacionalização da Educação Infantil nas redes direta e parceira do Município de São Paulo.

AUDITORIA OPERACIONAL. EDUCAÇÃO INFANTIL. POLÍTICA PÚBLICA. GOVERNANÇA PEDAGÓGICA. REDE DIRETA E REDE PARCEIRA. PLANEJAMENTO, ACOMPANHAMENTO E CONTROLE. INDICADORES DE QUALIDADE. 1. A auditoria operacional destinada à avaliação da política pública de Educação Infantil possui natureza instrumental e finalística, voltada ao exame da organização administrativa, da equidade entre as formas de oferta e da capacidade institucional da Administração para assegurar o padrão constitucional de qualidade do ensino. **2**. A constatação de fragilidades estruturais e gerenciais, notadamente quanto ao acompanhamento pedagógico, ao uso de sistemas de informação, à mensuração da qualidade e às assimetrias entre a rede direta e a rede parceira, sem evidência de ilegalidade, autoriza a expedição de recomendações com vistas ao aprimoramento da gestão, da efetividade das ações e da transparência na aplicação dos recursos públicos. **CONHECIDA. RECOMENDAÇÃO.**

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Preliminarmente, gostaria de parabenizar o Conselheiro Relator João Antônio pela iniciativa de promover uma Auditoria Operacional Educação Infantil nas redes direta e parceira do Município de São Paulo, pois se trata de fiscalização que, ao incidir sobre a etapa inicial da educação básica que ocorre na Primeira Infância, dialoga diretamente com um período de vida reconhecido como especialmente sensível para a constituição das bases do desenvolvimento integral das crianças. Nessa fase, as evidências apontam que experiências e oportunidades precoces repercutem de modo duradouro sobre trajetórias educacionais e sobre a reprodução ou mitigação de desigualdades, o que reforça o caráter estratégico de políticas públicas orientadas por dados e por mecanismos consistentes de monitoramento e correção de rumos.

2. A propósito, cumpre registrar que foi divulgado na semana passada, no último dia 5 de maio o relatório do *International Early Learning and Child Well-being Study –*

IELS,[2] iniciativa da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), aplicada no Brasil em três estados — Ceará, Pará e São Paulo —, tendo contado, no país, com a realização da Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal e parceria técnica acadêmica. Esse trabalho consolidou evidências inéditas sobre aprendizagem e bem-estar de crianças de 5 anos ao final da educação infantil. O estudo aponta sinais de alerta, ao evidenciar que as desigualdades socioeconômicas já se expressam nessa etapa, com gradiente consistente de desempenho e diferença aproximada de 34 pontos em literacia emergente e 55 pontos em numeracia emergente entre os extremos de nível socioeconômico. A respeito, o estudo revela que 51,5% das crianças participantes pertencem a famílias beneficiárias do Bolsa Família, o que reforça a centralidade da equidade desde o início da trajetória escolar.

3. O mesmo relatório registra que crianças brancas apresentam, em média, resultados superiores aos de crianças pretas e pardas, com desigualdades mais pronunciadas em numeracia, destacando-se a diferença de cerca de 40 pontos na comparação entre crianças brancas e pretas nesse domínio, o que indica que marcadores de vulnerabilidade e de raça/cor se associam, desde cedo, a oportunidades desiguais de desenvolvimento. Esse quadro é particularmente preocupante porque a numeracia emergente já se apresenta, no agregado, abaixo da referência internacional, com maior variabilidade entre as crianças, o que sugere heterogeneidade relevante na experiência educacional e na exposição a oportunidades de aprendizagem.

4. Esse pano de fundo encontra correspondência direta nos achados do Relatório desta Auditoria, que revela fragilidades relevantes justamente nos instrumentos de acompanhamento individualizado e de produção de evidências pedagógicas. Nesse sentido, o Relatório aponta que, no 1º semestre de 2023, os registros individuais lançados no SGP — base para o acompanhamento do percurso de cada criança e para a elaboração do relatório de aprendizagem — atingiram apenas 185.031 ocorrências, frente a 2.783.404 registros esperados (dois por mês por criança), ou seja, cerca de 7% do total devido. Em termos práticos, esse déficit documental compromete a rastreabilidade do desenvolvimento infantil, enfraquece a capacidade

[2] Disponível em https://fundacaomariacecilia.org.br/noticias/ocde-resultados-ineditos-iels-aprendizagem-bem-estar-primeira-infancia/. Acesso em 11 mai. 2026.

de diagnóstico e reduz a eficácia de intervenções corretivas oportunas, justamente quando a literatura aponta que desigualdades já se materializam ao final da educação infantil.

5. O trabalho da Auditoria também trouxe à luz um problema objetivo de permanência e de assiduidade, com repercussão direta sobre a efetividade do processo educativo: apurou-se que 26% das crianças da pré-escola (4 a 5 anos) apresentam frequência inferior a 60%, patamar mínimo exigido pela LDB para essa etapa. E, ainda que não haja exigência legal equivalente para as demais faixas etárias, o relatório registra percentuais igualmente preocupantes de frequência abaixo de 60% no minigrupo (50%) e no berçário (56%). O próprio Relatório ressalta também que o índice de frequência deve permitir à Administração identificar quantitativos, perfis, causas e distribuição territorial das ausências para orientar medidas de regularização. Todavia, verifica-se, paralelamente, a insuficiência dos registros e a limitação de dados gerenciais, o que, na prática, restringe a capacidade institucional de resposta tempestiva. Assim, a combinação entre baixa frequência e subnotificação de registros individuais constitui achado de alta relevância, porque fragiliza o monitoramento e a correção de rumos em uma etapa decisiva para mitigar desigualdades já detectáveis aos 5 anos.

6. Nesse contexto, e em coerência com a centralidade que a assiduidade, a permanência e o acompanhamento individualizado assumem para a efetividade da política educacional desde a Primeira Infância, registro, na qualidade de Relator da Função Educação para o biênio 2025-2026, que se encontra programada, no âmbito do PAF, a realização de Auditoria Operacional pela Coordenadoria II, tendo por objeto o Sistema Municipal de Alfabetização. Esse trabalho tem por finalidade identificar os fatores determinantes do desempenho escolar dos estudantes da Rede Municipal, com foco na alfabetização dos concluintes do 2º ano do Ensino Fundamental, ciclo que se inicia na pré-escola, e cuja consolidação no tempo adequado constitui condição para evitar a cristalização precoce de desigualdades e para orientar, com base em evidências, medidas de aprimoramento e correção de rumos.

7. Por fim, é importante registrar também que a Municipalidade pretende estender o uso do modelo de gestão da educação infantil, por meio da rede parceira/indireta, ao ensino fundamental. Portanto, conhecer o funcionamento, as fragilidades, as potencialidades e os resultados desse modelo na pré-escola é relevante para orientar tanto a Secretaria Municipal de Educação quanto o controle externo, em eventual utilização no Ensino Fundamental.

8. Nesse sentido, registro que a Pasta da Educação já foi instada, por esta Relatoria, a esclarecer sobre os projetos que estavam sendo divulgados publicamente (eTCM 007600/2025). E a Coordenadoria II efetivou, a pedido desta Relatoria, levantamento de informações sobre o modelo de gestão das EMEFs, a partir dos documentos disponibilizados em consulta pública pela Administração (eTCM 000431/2025).

9. Diante do exposto, considerando a especial relevância da Educação Infantil na Primeira Infância — etapa em que a literatura e evidências recentes, a exemplo do IELS/OCDE, indicam que desigualdades já se manifestam precocemente —, e tendo em vista que o Relatório desta Auditoria identificou fragilidades objetivas nos mecanismos de monitoramento e correção de rumos, notadamente a baixa efetivação de registros individuais no SGP (com evidente insuficiência para assegurar acompanhamento individualizado e lastro documental do desenvolvimento) e a existência de percentuais expressivos de frequência inferior a 60% inclusive na pré-escola, em desconformidade com o parâmetro legal, conclui-se pela necessidade de resposta gerencial estruturada, com medidas planejadas, monitoráveis e orientadas a resultados, ainda mais em cenário de discussões institucionais sobre aprimoramento de políticas de alfabetização e sobre modelos de gestão e sua eventual ampliação para outras etapas da educação básica; assim, **ACOMPANHO** o Relator, no **CONHECIMENTO e REGISTRO** desta Auditoria Operacional, com a **DETERMINAÇÃO** de apresentação de Plano de Ação no prazo fixado.

É como voto.

EDUARDO TUMA
Conselheiro