

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Em exame as contas anuais da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo e de suas 102 Unidades Gestoras Executoras, relativas ao exercício de 2024, conforme relatório de fiscalização elaborado pela DF-07, que consolidou os achados apurados por amostragem.

A Fiscalização apontou diversas impropriedades relevantes, abrangendo, dentre outros aspectos, a execução orçamentária, a gestão contratual, o controle interno, os adiantamentos, a gestão patrimonial, o cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, a admissão de pessoal por tempo determinado, bem como achados decorrentes de fiscalizações ordenadas e outros pontos de interesse (ev. 121 dos autos principais, aos quais, aliás, se referem todos os eventos a seguir arrolados).

A Origem foi devidamente notificada (ev. 133).

A douta Procuradoria da Fazenda do Estado, diante da natureza das irregularidades, especialmente quanto a falhas patrimoniais, contratuais e na contratação de pessoal, propôs a remessa dos autos ao DIPE para análise dos seus reflexos na matéria (ev. 151).

Houve análise técnica complementar pelo Departamento de Instrução Processual Especializada, especialmente quanto aos aspectos econômico-financeiros e estruturais da gestão, que se manifestou pela regularidade com recomendações (ev. 166).

A Procuradoria da Fazenda do Estado, por fim, manifestou-se pela regularidade das contas, com recomendações, entendendo que as irregularidades apontadas, embora relevantes e em parte recorrentes, não comprometeriam, ao seu sentir, a hígidez de tais contas, devendo ser objeto de acompanhamento e aperfeiçoamento da gestão (ev. 169).

Eis o contexto em que vêm os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer na condição de fiscal da ordem jurídica.

É o breve relato.

A partir dos elementos probatórios coligidos aos autos, verifica-se, preliminarmente, o desenvolvimento regular e válido do processo, porquanto foram observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Em análise preliminar, o *Parquet* de Contas destaca a existência de uma série de falhas que ainda não foram devidamente maturadas ao longo da instrução e que, por isso, necessitam de esclarecimentos para a devida apreciação dos autos.

Cumprе registrar, desde já, que muitas das irregularidades aqui examinadas não se apresentam como ocorrências novas ou episódicas. A 2ª Procuradoria de Contas tem documentado, de forma sistemática, ao longo da última década, o quadro de fragilidade deliberada e crônica da política pública educacional do Estado de São Paulo. Tal diagnóstico foi consolidado nos pareceres ministeriais relativos às contas anuais da Secretaria da Educação do exercício de 2014 (TC-2177/026/13, a fls. 411/443, fls. 593/625, fls. 719/769 e fls. 850/870), nos quais foram analisadas pormenorizadamente as deficiências estruturais da Pasta, destacando-se o vultoso desvio de recursos do piso constitucional em educação para cobertura de déficit previdenciário, a superlotação de salas de aula, a contratação massiva de temporários, a infraestrutura predial escolar precária e sem a devida manutenção, diversas falhas na alimentação escolar, o descumprimento das normas de acessibilidade pactuadas com o MPSP em pertinente Termo de Ajustamento de Conduta, o recorrente problema da evasão escolar e da deficiência de aprendizagem, entre outros. Os achados de 2024, ora examinados, revelam que a maioria desses problemas persiste em dependência de trajetória ou, o que é mais dramático, agravou-se desde então, evidenciando padrão histórico de inércia e de descumprimento sistemático dos comandos constitucionais e legais de proteção ao direito fundamental à educação. Agrava-se, ainda, a situação com o surgimento de novos problemas que a serem especificados a seguir.

A partir desse panorama inicial, passa-se ao exame temático das irregularidades identificadas pela Fiscalização, organizadas por eixos estruturantes da gestão, que sejam a execução orçamentária, o controle interno, os adiantamentos, a gestão contratual, o patrimônio, a gestão de pessoal e demais achados relevantes.

I. Execução Orçamentária (ev. 121, fls. 13–17)

No tocante à execução orçamentária, verifica-se que a dotação total autorizada atingiu R\$ 35.084.694.973,00, dos quais R\$ 32.493.634.034,92 foram liquidados, correspondendo a 92,6% de execução, o que, em análise agregada, poderia sugerir – supostamente – um desempenho satisfatório (Doc. 10 – SIGEO, fls. 13).

Todavia, a decomposição por programas evidencia relevantes distorções na alocação e na execução dos recursos. O Programa 0800 – Educação Pública de Qualidade para Todos concentrou 68,13% da dotação autorizada, com elevada execução de 98,2%, ao passo que o Programa 0815 – Gestão Institucional da Secretaria da Educação, responsável por funções estruturantes da administração, apresentou execução significativamente inferior, de 80,87% sobre 31,72% do total autorizado, revelando assimetria que indica possível fragilidade na coordenação e no suporte administrativo da política educacional.

Mais grave, contudo, é a constatação de que diversos programas apresentaram dotação autorizada sem qualquer execução no exercício, notadamente o Programa 0814 – Expansão, Melhoria e Reforma da Rede Física Escolar e Administrativa, cuja execução foi integralmente nula. Registre-se, todavia, que a Secretaria apresentou justificativa para tal situação, indicando tratar-se de reestruturação dos Planos Plurianuais e atualização das nomenclaturas programáticas, com a incorporação das ações do Programa 0814 ao Programa 0815, e que os restos a pagar remanescentes referem-se exclusivamente a convênios de exercícios anteriores (ev. 121, fls. 14–15). Tal explicação deve ser considerada na análise, ainda que não afaste integralmente a preocupação com a rastreabilidade orçamentária. Emerge, pois, uma significativa preocupação quanto à transparência e à rastreabilidade das ações afetas à expansão e à melhoria da infraestrutura escolar, dado que a ausência de dotação formalmente registrada sob o código original do programa dificulta o acompanhamento e o controle sobre os investimentos realizados nessa área. Este é um ponto que será retomado à frente.

De todo modo, em qualquer dos cenários, o resultado é institucionalmente disfuncional. A ausência de execução de programas previstos no orçamento fragiliza o próprio ciclo orçamentário, esvaziando o papel do planejamento público e comprometendo a credibilidade dos instrumentos de programação governamental, em especial o PPA. Ainda que a Secretaria tenha apresentado justificativa para a ausência de dotação nos programas em questão, a insuficiência do registro orçamentário para refletir a real destinação dos recursos e a descontinuidade na identificação programática das ações comprometem a transparência e a rastreabilidade do gasto público, mitigando a própria possibilidade acompanhamento e controle social.

Essa desconexão entre planejamento e execução implica risco concreto de substituição do orçamento democrático por decisões discricionárias de ocasião, nas quais a execução passa a refletir não as prioridades legitimamente estabelecidas, mas a conveniência momentânea da autoridade responsável. Tal dinâmica afronta os princípios da legalidade, da transparência e da responsabilidade fiscal, além de comprometer, reitera-se, a rastreabilidade e o controle social sobre o gasto público. Diante disso, a ocorrência de programas com execução nula, especialmente em área sensível como a expansão e melhoria da infraestrutura escolar, configura indício de falha estrutural no processo orçamentário, demandando esclarecimentos aprofundados e contribuindo para o juízo desfavorável quanto à regularidade das contas.

À luz da teoria orçamentária, Schiavo-Campo (2017) ensina que bons resultados fiscais requerem não apenas disciplina fiscal agregada, mas também alocação estratégica coerente com as prioridades de política e boa gestão operacional, ou seja, três objetivos interdependentes¹. A ausência de alocação estratégica adequada pode fazer com que o controle agregado preserve recursos, mas esses cheguem a programas menos relevantes, enquanto atividades prioritárias são privadas de financiamento. O achado relativo ao Programa 0814 é ilustrativo dessa dinâmica: a reestruturação programática, por mais que tenha sido formalmente justificada pela Origem, retira rastreabilidade e visibilidade das ações de infraestrutura escolar, exatamente a dimensão que o ciclo democrático e o controle externo mais necessitam acompanhar.

¹ SCHIAVO-CAMPO, Salvatore. *Government budgeting and expenditure management: principles and international practice*. Abingdon: Routledge, 2017.

As Contas do Governador do exercício de 2024, albergadas no TC-005174.989.24-4, indicaram, em perspectiva estadual consolidada, o cumprimento formal do percentual mínimo de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. O cumprimento protocolar do piso educacional, contudo, não afasta as preocupações com a efetividade do gasto, como se examinará adiante. Destaca-se, em especial, que os restos a pagar no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista) saltaram de R\$ 1,87 milhão em 2023 para R\$ 324 milhões em 2024, um crescimento de aproximadamente 17.000%, dos quais R\$ 302 milhões provenientes do FUNDEB, evidenciando fragilidade estrutural na execução dos repasses às unidades escolares.

Cumprir registrar, ainda, que a preocupação com a baixa qualidade do gasto educacional paulista e com sua disfuncionalidade alocativa é tema recorrente nesta Procuradoria desde, pelo menos, o exame das contas da SEE-SP do exercício de 2014. Naquela oportunidade, o *Parquet* de Contas documentou que, somente em 2013, a cifra de R\$ 3,327 bilhões havia sido desviada do piso estadual em manutenção e desenvolvimento do ensino para cobertura de insuficiência financeira da São Paulo Previdência (SPPREV), e que, no período de 2010 a 2017, cerca de R\$ 31 bilhões do piso constitucional em educação foram utilizados para o mesmo fim. Cumprir frisar que a quantia era suficiente, à época, para manter aproximadamente 800 mil alunos paulistas em jornada integral. Os achados ora examinados nas contas de 2024, especialmente quanto à subexecução de programas estruturantes e à explosão dos restos a pagar do PDDE Paulista, perpetuam o padrão histórico de gestão orçamentária que privilegia o cumprimento formal do piso em MDE em detrimento da efetividade alocativa.

II. Controle Interno (ev. 121, fls. 18–19)

No que se refere ao controle interno, verifica-se que não foi disponibilizado relatório elaborado pela Controladoria Geral do Estado (CGE), tampouco pela Unidade de Gestão de Integridade da Secretaria da Educação, conforme consignado pela Fiscalização (ev. 121, fls. 18–19).

Tal ausência não configura mera falha documental, mas representa lacuna relevante no sistema de governança e controle da Pasta. Isso porque os relatórios de controle interno constituem instrumento essencial para a avaliação da legalidade, legitimidade e eficiência da gestão, além de desempenharem papel central na identificação preventiva de riscos, falhas operacionais e desconformidades. A inexistência de tais registros impede a adequada verificação da atuação tempestiva do órgão, comprometendo a capacidade de monitoramento contínuo das atividades administrativas e fragilizando o ciclo de controle, que deve se iniciar internamente antes da atuação do controle externo. Em outras palavras, a ausência de evidências sobre o funcionamento efetivo do controle interno transfere indevidamente ao controle externo a função de detectar irregularidades que deveriam ser dinamicamente identificadas e corrigidas pela própria Administração, na forma do art. 74 da CF/1988.

Ademais, merece registro que as Contas do Governador do exercício de 2024 (TC-005174.989.24-4) documentaram que a Controladoria Geral do Estado priorizou auditorias operacionais em detrimento do exame prioritário do cumprimento do art. 212 e do art. 212-A da Constituição Federal na prestação de contas dos recursos aplicados em MDE, em desacordo com o mandamento do art. 73 da LDB. Tal omissão, somada à ausência do relatório de controle interno no presente processo, revela padrão sistêmico de enfraquecimento da primeira linha de defesa da gestão, deslocando indevidamente ao controle externo o encargo de identificar falhas que deveriam ser previamente detectadas e corrigidas internamente. Schiavo-Campo (2017) é preciso ao assinalar que a *accountability* efetiva exige dois elementos indissociáveis: a obrigação de responder (*answerability*) e a existência de consequências reais; sem ambos, a responsabilização torna-se mera exortação sem coercitividade.

Nesse contexto, a omissão observada revela deficiência estrutural na implementação de mecanismos de integridade e controle, em desacordo com os preceitos constitucionais e legais que regem a matéria. Trata-se, portanto, de falha de natureza grave, que compromete a transparência, a governança e a confiabilidade da gestão pública, contribuindo para o juízo desfavorável quanto à regularidade das contas.

III. Adiantamentos (ev. 121, fls. 19–22)

No que tange ao regime de adiantamento, verifica-se que, de modo geral, a maioria dos órgãos componentes da Secretaria da Educação não apresentou ocorrências relevantes, o que, em princípio, indicaria regularidade na condução desses procedimentos.

Todavia, a Fiscalização identificou situações pontuais que merecem registro e análise, por evidenciarem fragilidades no cumprimento dos deveres de prestação de contas. No âmbito do Órgão 080275 – Diretoria de Ensino de Carapicuíba, foram constatados dois adiantamentos, no montante total de R\$ 7.500,00, pendentes de prestação de contas ao final do exercício, ainda que posteriormente regularizados (ev. 121, fl. 21). Situação semelhante foi observada no Órgão 080280 – Diretoria de Ensino de Itapevi, onde se verificou processo de adiantamento igualmente pendente de comprovação no encerramento do período (ev. 121, fl. 21).

Ainda que os valores envolvidos não sejam expressivos sob a ótica material, tais ocorrências não devem ser minimizadas, pois revelam falhas no cumprimento tempestivo das obrigações de prestação de contas, elemento essencial à transparência e ao controle do gasto público. A regularização posterior não elide a impropriedade originalmente verificada, especialmente porque o atraso na comprovação compromete a rastreabilidade dos recursos e dificulta o acompanhamento concomitante por parte da Administração e dos órgãos de controle. Assim sendo, as ocorrências apontadas indicam a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle e supervisão sobre o regime de adiantamentos, a fim de assegurar maior rigor no cumprimento dos prazos e das exigências legais, evitando a recorrência de situações que, embora pontuais, evidenciam fragilidades no sistema de controle interno.

IV. Processos de contratualização e execução contratual (ev. 121, fls. 23–33)

No que se refere à análise dos contratos e procedimentos administrativos, verifica-se um conjunto expressivo e diversificado de impropriedades, distribuídas por diferentes unidades gestoras, que, longe de configurarem ocorrências isoladas, revelam padrão recorrente de

fragilidade na condução das contratações públicas, constituindo um dos núcleos mais críticos da instrução (ev. 121, fls. 23–33).

Inicialmente, no contrato firmado com a empresa EVENTOSPUBLIEVENTOS LTDA (Processo nº 508510.2024-38), no valor de R\$ 9.925.000,00, constatou-se que a pesquisa de preços foi realizada em prazo extremamente exíguo — entre 29/07/2024 e 02/08/2024 —, resultando na obtenção de apenas duas cotações válidas. Tal procedimento afronta diretamente o art. 23, §1º, IV, da Lei nº 14.133/2021, que exige a utilização de, no mínimo, três referências para a adequada formação do preço estimado. A limitação do universo de consulta, aliada ao curto prazo conferido aos fornecedores, compromete a competitividade e a fidedignidade da pesquisa, fragilizando a economicidade da contratação. Registre-se, ainda, que o caso será objeto de análise em autos próprios (ev. 121, fls. 23–24).

No tocante ao contrato de auditoria firmado com a empresa MACIEL CONSULTORES S/S (Processo nº 53472.2023-91), no montante de R\$ 176.000,00, a Fiscalização apurou que o ajuste foi rescindido com execução correspondente a apenas metade do valor originalmente pactuado, em razão da não disponibilização, pela própria Secretaria da Educação, das informações necessárias à execução dos serviços. Tal situação decorreu da saída do gestor do contrato, sem que houvesse adequada substituição ou continuidade na gestão contratual. O resultado foi a entrega de produto final incompleto, evidenciando falha grave de planejamento e descontinuidade administrativa, incompatível com os deveres de eficiência e boa governança (ev. 121, fl. 24).

Na Diretoria de Ensino Leste 4, no contrato celebrado com a empresa Noronha Service e Reformas (Processo nº 015.00678242/2024-11), no valor de R\$ 60.680,00, foram identificadas sete irregularidades relevantes. Destacam-se: (i) a contratação por valor superior ao limite legal de dispensa vigente à época (R\$ 59.906,02); (ii) o fracionamento indevido de despesas, tendo sido realizados pagamentos adicionais à mesma empresa no exercício de 2024, totalizando R\$ 77.680,00; (iii) a realização de pesquisa de preços com apenas três fornecedores, sendo um deles o próprio contratado, o que compromete a isenção do procedimento; e (iv) a ausência de publicação da contratação no portal Compras.gov.br e no sítio eletrônico da entidade. Tais elementos, em

conjunto, indicam tentativa de contornar o regime licitatório e violação aos princípios da publicidade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa (ev. 121, fls. 25–26).

No âmbito da Diretoria de Ensino Norte 2, referente à contratação da empresa Alexandrina Locadora (Processo nº 015.00439408/2024-85), no valor de R\$ 11.100.000,00, para prestação de serviços de transporte escolar, a Fiscalização identificou discrepância significativa entre os valores contratados e os referenciais do Cadterc, que indicavam montante de R\$ 5.018.510,64 para serviços equivalentes. A diferença, superior a 100%, não foi acompanhada de justificativa plausível por parte da Origem, especialmente considerando que a inflação do período foi de apenas 6,2%. Tal descompasso sugere possível sobrepreço e revela fragilidade grave na formação do orçamento estimativo (ev. 121, fls. 26–27).

Na Diretoria de Ensino de Carapicuíba, os contratos nº 014/24 e 015/24, firmados com a empresa Veritas Facilities, no valor total de R\$ 9.591.052,80, foram objeto de fiscalização in loco, que constatou o descumprimento das condições pactuadas quanto ao quantitativo mínimo de funcionários de limpeza. Especificamente, nas escolas Pedro Casemiro Leite e Ary Bouzan, verificou-se número inferior ao contratado, situação posteriormente confirmada em inspeção ampliada em outras unidades. Trata-se de irregularidade que evidencia falha na fiscalização contratual e potencial pagamento por serviços não integralmente prestados (ev. 121, fls. 27–28).

No caso da Diretoria de Ensino de São Bernardo do Campo, foram analisados três contratos de transporte escolar, no valor total de R\$ 20,7 milhões, assinados em 13/03/2024, mas cuja publicação no Diário Oficial do Estado ocorreu apenas em 04/02/2025, com atraso de 328 dias em relação ao prazo legal de 10 dias úteis. Além disso, constatou-se a ausência de envio das informações correspondentes ao sistema AUDESP – Fase IV ao longo de todo o exercício. Tais falhas comprometem gravemente a transparência, a publicidade e a tempestividade das informações, inviabilizando o controle externo e social (ev. 121, fls. 28–29).

Na Diretoria de Ensino de Miracatu, os processos nº 015.00787294/2024-87 e nº 015.00792740/2024-75 evidenciam prática típica de fracionamento indevido de despesa, com a abertura de dois processos de dispensa em datas próximas (25 e 27/11/2024), envolvendo as mesmas empresas consultadas, a mesma contratada e idêntico subelemento contábil, totalizando

R\$ 94.459,40, valor superior ao limite legal de dispensa. Tal conduta configura tentativa deliberada de afastar o dever de licitar, em afronta direta à legislação vigente (ev. 121, fls. 29–30).

Por fim, na Diretoria de Ensino de Tupã, no contrato firmado com a empresa Cambraleite Locadora (Processo nº 015.00496547/2024-14), no valor de R\$ 970.000,00, a Fiscalização identificou falhas substanciais na formação do preço de referência. Os três orçamentos obtidos apresentavam variação de até 114,79% entre si, o que, por si só, indicaria inconsistência metodológica. Não obstante, a Origem justificou a adoção da média aritmética sob o argumento de que os dados seriam “bastante homogêneos”, em evidente contradição com os próprios elementos constantes dos autos. Ademais, não houve registro dos fornecedores consultados que não apresentaram resposta, o que compromete a transparência e a confiabilidade da pesquisa de preços (ev. 121, fls. 30–33).

O conjunto dessas ocorrências evidencia falhas reiteradas e sistêmicas nas etapas de planejamento, instrução, execução e fiscalização contratual, revelando fragilidade estrutural na governança das contratações públicas no âmbito da Secretaria da Educação. Não são impropriedades formais ou pontuais, mas vícios que comprometem a legalidade, a economicidade e a eficiência da gestão, expondo a Administração a riscos de sobrepreço, execução inadequada e prejuízo ao erário, circunstâncias que reforçam o juízo desfavorável quanto às contas em apreço.

A perspectiva da economia comportamental oferece lente adicional para compreender o padrão de irregularidades procedimentais identificadas. Lavecchia, Liu e Oreopoulos (2016) demonstram que agentes inseridos em ambientes de alta carga cognitiva e múltiplas demandas simultâneas tendem a tomar decisões que privilegiam resultados imediatos em detrimento de processos mais rigorosos². Trata-se de um fenômeno associado ao viés do presente (*present bias*), que supervaloriza o imediato em relação ao futuro. A proliferação de pesquisas de preços com prazo exíguo, de fracionamentos de despesa e de contratos publicados com atraso de meses não decorre necessariamente de má-fé generalizada, mas é também compatível com sistemas que não

² LAVECCHIA, Adam M.; LIU, Heidi; OREOPOULOS, Philip. *Behavioral economics of education: progress and possibilities*. In: HANUSHEK, Eric A.; MACHIN, Stephen; WOESSMANN, Ludger (ed.). *Handbook of the economics of education*. Amsterdam: North-Holland/Elsevier, 2016. v. 5, p. 1-74.

estruturam os processos de forma a tornar o cumprimento das normas o caminho de menor resistência. Os autores são claros ao indicar que a simples disponibilidade de informação ou de normas não é suficiente para superar esses vieses: a efetividade do marco regulatório depende de sua integração em estruturas que tornem o cumprimento a opção mais fácil e consequente para os agentes. Em outras palavras, além de punições quando necessário aos responsáveis, é fundamental o aperfeiçoamento institucional.

V. Almojarifados (ev. 121, fls. 66–74)

No que se refere à gestão patrimonial e ao controle de almojarifado, a Fiscalização identificou falhas relevantes em diversas unidades, evidenciando inconsistências sistêmicas nos registros e na fidedignidade das informações patrimoniais, com potencial impacto direto sobre a confiabilidade das demonstrações contábeis (ev. 121, fls. 66–74).

Com efeito, foram detectadas irregularidades em múltiplas Diretorias de Ensino, destacando-se, inicialmente, a Diretoria de Ensino Centro Oeste (080262), na qual se verificou a existência de bens não inseridos no sistema SAM-Almojarifado, bem como a ausência de Declaração de Atualização Cadastral, indicando deficiência básica nos mecanismos de controle patrimonial (ev. 121, fls. 66–67).

Na Diretoria de Ensino Norte 1 (080269), constatou-se divergência entre o saldo registrado no SAM e aquele constante da conta contábil do SIAFEM, ainda que posteriormente regularizada em janeiro de 2025, o que não afasta a inconsistência verificada ao final do exercício (ev. 121, fl. 67). Situação semelhante foi observada na Diretoria de Ensino Sul 2 (080272), onde a Unidade Gestora Executora sequer registrou a existência de almojarifado na prestação de contas, além de manter bens não inseridos no sistema, revelando falha grave de controle e de transparência (ev. 121, fl. 68). Já na Diretoria de Ensino de Itaquaquecetuba (080281), o inventário físico não foi conciliado com os registros do SIAFEM, comprometendo a correspondência entre a realidade patrimonial e a escrituração contábil (ev. 121, fls. 68–69). Já na Diretoria de Ensino de Santo

André (080285), identificou-se divergência entre os registros dos sistemas SAM e SIGEO, evidenciando inconsistência entre diferentes bases de informação (ev. 121, fl. 69).

Particularmente grave é a situação verificada na Diretoria de Ensino de São Bernardo do Campo (080286), em que o inventário físico indicava bens no valor de R\$ 109.933,66, enquanto o sistema SIGEO registrava saldo de R\$ 1.649.701,23, discrepância de elevada magnitude que compromete diretamente a fidedignidade dos registros contábeis e impacta o próprio Balanço Geral do Estado (ev. 121, fls. 69–70). Por sua vez, na Diretoria de Ensino de Guaratinguetá (080308), verificou-se que bens adquiridos por meio da Rede de Suprimentos/FDE não foram devidamente contabilizados, resultando em saldos contábeis que não refletem a realidade patrimonial da unidade (ev. 121, fl. 71). Já na Diretoria de Ensino de Jales (080315), o controle informatizado mostrou-se apenas parcial, sendo agravado por condições físicas inadequadas do almoxarifado, com instalações precárias, como a presença de azulejos faltantes, o que indica não apenas falha de registro, mas também de conservação dos bens públicos (ev. 121, fls. 71–72). Por fim, na Diretoria de Ensino de Registro (080331), constatou-se a manutenção de controle exclusivamente em meio físico, sem qualquer cadastro em sistema informatizado, situação incompatível com padrões mínimos de governança e rastreabilidade patrimonial (ev. 121, fl. 72).

O conjunto dessas ocorrências evidencia falhas reiteradas na integração entre sistemas (SAM, SIAFEM e SIGEO), na realização de inventários, na atualização cadastral e na própria estrutura física de armazenamento, revelando fragilidade estrutural no controle patrimonial. Não se trata de inconsistências pontuais, mas de deficiência sistêmica que compromete a confiabilidade das informações contábeis, fragiliza o controle interno e dificulta o adequado acompanhamento pelo controle externo. Tal cenário afronta os princípios da transparência, da fidedignidade contábil e da responsabilidade na gestão dos bens públicos, constituindo fator relevante para o juízo desfavorável quanto à regularidade das contas.

VI. Bens Patrimoniais (ev. 121, fls. 75–239)

No que se refere à gestão patrimonial, a instrução revela quadro amplamente disseminado de fragilidades estruturais, abrangendo praticamente a totalidade das unidades jurisdicionadas, o que afasta qualquer interpretação de ocorrência pontual e evidencia problema sistêmico de governança, controle e conformidade normativa (ev. 121, fls. 76–239 e 547–548).

Com efeito, observa-se, de forma recorrente, a ausência e/ou a precariedade de sistemas adequados de controle patrimonial. A maioria das Unidades Gestoras Executoras ainda opera com instrumentos rudimentares, como planilhas eletrônicas ou o sistema GEMAT, em detrimento da utilização de solução integrada e padronizada, como o SAM-Patrimônio, cuja implantação permanece inconclusa. Tal cenário configura descumprimento do art. 3º do Decreto Estadual nº 63.616/2018 e compromete a rastreabilidade, a padronização e a confiabilidade dos registros patrimoniais, dificultando o controle interno e externo sobre os bens públicos.

Paralelamente, verifica-se a ausência generalizada de depreciação contábil dos bens, em desacordo com a Portaria STN nº 548/2015, que tornou obrigatório o procedimento desde 1º de janeiro de 2019. A não adoção desse mecanismo compromete a adequada mensuração do valor dos ativos públicos, distorcendo as demonstrações contábeis e prejudicando a transparência e a fidedignidade das informações patrimoniais.

Outro ponto de elevada gravidade refere-se à ausência ou ao vencimento do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), irregularidade identificada de forma reiterada em praticamente todas as regionais. Na Diretoria de Ensino da Região Centro (080261), por exemplo, apenas 31 das 61 escolas possuíam AVCB válido, sendo que a própria sede da regional não detinha o documento, o que evidencia exposição concreta a riscos para a integridade física de alunos, servidores e usuários dos serviços públicos (ev. 121, fls. 77–78). Trata-se de achado recorrente, expressamente destacado nas conclusões da Fiscalização (fls. 547–548), o que reforça a inércia administrativa no enfrentamento de problema conhecido e reiteradamente apontado.

Ademais, foram registrados diversos casos de furtos, roubos e extravios de bens, especialmente de equipamentos de informática, como notebooks e televisores, em múltiplas unidades, com a instauração de processos de sindicância em andamento. Embora tais ocorrências, em si, possam decorrer de fatores externos, sua recorrência, associada às fragilidades nos controles patrimoniais, indica deficiência nos mecanismos de prevenção, monitoramento e responsabilização, potencializando riscos de perda de ativos públicos e prejuízo ao erário.

O conjunto desses achados evidencia um cenário de desorganização estrutural na gestão patrimonial, caracterizado por sistemas inadequados, ausência de práticas contábeis obrigatórias, descumprimento de exigências de segurança e fragilidade na proteção dos bens públicos. Tal contexto compromete não apenas a integridade do patrimônio estatal, mas também a confiabilidade das demonstrações contábeis e a efetividade dos mecanismos de controle, configurando falha grave de governança e elemento relevante para o juízo desfavorável quanto à regularidade das contas.

VII - Insuficiência de Recursos para Manutenção Predial das Escolas e Irregular Permanência das "Escolas de Lata"

A precariedade da infraestrutura física das escolas estaduais paulistas constitui, há mais de uma década, um dos pontos centrais e mais persistentes nas manifestações deste Ministério Público de Contas sobre as contas da Secretaria da Educação. As contas de 2024, ora examinadas, não rompem essa trajetória. Ao contrário, perpetuam e, em alguns casos, agravam o quadro de descaso estrutural com a manutenção predial e com a expansão da rede física, em frontal violação ao art. 45 da Lei Complementar nº 101/2000.

Recorde-se, a este propósito, que, nos pedidos de diligência e pareceres relativos às contas da SEE-SP do exercício de 2014, esta Procuradoria consignou que, segundo a própria Pasta,

a SEE-SP havia perdido quase integralmente³ a sua capacidade de realizar manutenção predial em função da menor dotação orçamentária ao longo do período de 2014 a 2019, com impacto direto sobre o número de reformas executadas. À época, a imprensa noticiou amplamente o reconhecimento, por parte da própria Secretaria da Educação, de que a falta de verba afetava as obras nas escolas estaduais, conforme reportagem do portal G1 publicada em 1º de abril de 2019, na qual o relatório oficial da Pasta admitia tal cenário⁴. Naquela manifestação, alertou-se para o risco de responsabilidade civil equivalente ao incêndio do Museu Nacional, nos termos do art. 37, §6º, da Constituição Federal, e para o atentado ao princípio da proibição do retrocesso social.

O quadro atual, examinado nas contas de 2024, é ainda mais preocupante. Como já registrado nesta manifestação, o Programa 0814 – Expansão, Melhoria e Reforma da Rede Física Escolar e Administrativa apresentou execução nula no exercício de 2024, ainda que supostamente justificada por reestruturação programática (ev. 121, fls. 14–15). A leitura conjugada desse achado com a recorrência massiva de unidades sem AVCB, com bens patrimoniais sem condições mínimas de conservação, com almoxarifados em estruturas físicas precárias e instalações inadequadas, com problemas estruturais em escolas do padrão e com deficiências disseminadas de acessibilidade, bibliotecas e salas de informática (ev. 121, fls. 279–340) evidencia que a baixa disponibilidade de recursos para manutenção predial não é circunstância nova, mas opção administrativa consolidada de gestão deliberadamente subfinanciada da rede física escolar.

Particularmente grave é a notória persistência das chamadas "escolas de lata" — unidades escolares construídas em estrutura provisória de chapas metálicas, frequentemente sem isolamento térmico ou acústico adequado, originalmente concebidas como solução emergencial para eliminação de turnos intermediários e que, ao longo dos anos, foram incorporadas ao funcionamento ordinário da rede em afronta a padrões mínimos de habitabilidade. Tal questão foi

³ Segundo noticiado em <https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2019/04/secretario-de-educacao-diz-nao-ter-verba-para-manutencao-de-escolas.shtml>, “o orçamento previsto [em 2019] para infraestrutura na rede estadual de educação neste ano foi de R\$ 110 milhões. O valor restringe “mais ainda a capacidade de execução de reformas e manutenções”. [...] o secretário [Rossieli Soares] reconhece que, apesar de “o plano de obras da SEE encontrar-se consolidado com as prioridades da rede, para executá-lo seria necessário no mínimo a dotação orçamentária de 2014”. Naquele ano, a verba para a área foi de R\$ 1,73 bilhão, o que representa uma redução de 93% em cinco anos.”

⁴ <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/04/01/relatorio-da-secretaria-de-educacao-de-sp-reconhece-que-falta-de-verba-afeta-obras-nas-escolas-estaduais.ghtml>

expressamente suscitada por esta Procuradoria nas contas de 2023 da Secretaria da Educação, tendo sido objeto de sustentação oral na sessão de julgamento, e remete diretamente à alta demanda reprimida por obras básicas da rede estadual já apontada nas contas de 2014⁵. A recorrência do achado ao longo de mais de uma década, sem solução estrutural, configura situação de deliberada inércia administrativa qualificada, compatível com responsabilização específica nos termos do art. 208, §2º da Constituição Federal, já que se configura como oferta irregular de ensino, em sua dimensão substantivo-qualitativa.

Vale destacar que o Ministério Público do Estado de São Paulo ingressou em juízo contra a longeva e injustificada persistência de tais escolas de lata. Conforme noticiado em <https://www.metropoles.com/sao-paulo/mpsp-cita-omissao-e-processa-governo-de-sp-por-escolas-de-lata>:

Na petição inicial, assinada pelos promotores Bruno Orsini Simonetti, João Paulo Faustini e Silva, e Natalie Riskalla Anchite Speciale Galvão, o MPSP diz que a Secretaria da Educação tem sido “inerte” em combater as escolas de lata, criadas como solução temporária no início dos anos 2000, mas que continuam ativas em 63 endereços.

Mais de 65 mil alunos estudam em unidades com este modelo atualmente, segundo o MPSP. No processo, os promotores ressaltam que, em 2023, já haviam recomendado que o governo estadual criasse um plano para matricular todos os estudantes em escolas de alvenaria, mas nada mudou desde então.

“Ao invés de elaborar o planejamento necessário à superação do problema posto, apto a sanar a situação de violação de direitos em que se encontra a comunidade das ‘escolas de lata’, a Ré preferiu manter-se inerte e não apresentou qualquer programa que indicasse a adoção de medidas efetivas e planejadas, omitindo-se de seu dever legal de ofertar educação de qualidade e em estabelecimento seguro”, diz o MPSP.

Os promotores dizem que “diante desse quadro, não resta alternativa senão recorrer ao Poder Judiciário” para que o governo estabeleça um programa que garanta, “de forma planejada e sustentável”, a substituição das “escolas de lata”.

As escolas de lata do estado são alvo de investigação no MPSP desde 2011. Oficialmente chamadas de escolas “Padrão Nakamura”, em referência ao

⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=1UaAmM2d6w8>

fabricante do modelo, as unidades têm paredes construídas com chapas metálicas e foram implantadas de forma emergencial para suprir a alta demanda por vagas em algumas regiões do estado.

O modelo, no entanto, apresenta problemas sérios de conforto térmico e acústico. A investigação conduzida pelo MPSP mostrou, ainda, que várias dessas unidades não têm acessibilidade, não possuem espaços como laboratórios e bibliotecas, e funcionam sem a certificação de segurança contra incêndios.

Em 2025, um levantamento feito pelo Corpo de Bombeiros a pedido do MPSP mostrou que das 63 unidades, 87% delas (55 escolas) estavam sem o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), documento que indica quando um prédio está seguro em caso de incêndio.

O art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal é categórico ao estabelecer que a lei orçamentária e as de créditos adicionais somente incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, prioridade que decorre, em última análise, da própria razoabilidade do gasto público. A ausência sistemática de execução de programas de manutenção e reforma da rede física, conjugada à criação ou manutenção de unidades de novas tipologias precárias, revela inversão dessa lógica legal: privilegia-se o anúncio de novos projetos enquanto a base existente da rede se deteriora. Tal padrão é particularmente grave em política pública de oferta obrigatória de educação básica, na qual a precariedade da infraestrutura compromete não apenas o patrimônio estatal, mas o próprio direito fundamental à educação de qualidade dos estudantes.

Diante do exposto, impõe-se que a Secretaria da Educação apresente diagnóstico detalhado, por unidade e tipologia, do estado de conservação predial da rede, do quantitativo de unidades em estrutura provisória ou inadequada (incluindo as denominadas "escolas de lata"), do passivo de obras de manutenção e adequação e do cronograma de eliminação dessa demanda reprimida, observado o art. 45 da LRF e o princípio da proibição do retrocesso social.

VIII. Ordem Cronológica de Pagamentos (ev. 121, fls. 243–244)

No que concerne ao cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, a Fiscalização identificou descontinuidades em diversas unidades, notadamente nas Diretorias de Ensino Leste 5 (080268), Norte 2 (080270), Sul 2 (080272), Botucatu (080299) e Pindamonhangaba (080326), bem como nos órgãos centrais CITEM (080357) e CISE (080358) (ev. 121, fls. 243–244).

A inobservância da ordem cronológica não se configura como falha meramente procedimental, mas como violação relevante ao regime jurídico das despesas públicas, na medida em que compromete a isonomia entre credores e abre margem para discricionariedade indevida na priorização de pagamentos. Trata-se de prática que fragiliza a transparência e a previsibilidade da execução financeira, podendo ensejar favorecimentos indevidos e distorções na alocação dos recursos.

Ainda que as justificativas apresentadas pelas unidades envolvidas não tenham sido detalhadas, a recorrência da irregularidade em múltiplos órgãos indica deficiência na padronização de procedimentos e na supervisão do cumprimento das regras fiscais. A ausência de aderência uniforme à ordem cronológica compromete a integridade do processo de execução orçamentária e financeira, afastando-o dos parâmetros de legalidade e impessoalidade que devem nortear a atuação administrativa. Diante disso, as descontinuidades verificadas configuram indício de fragilidade nos controles internos e na governança financeira, reforçando a necessidade de adoção de medidas corretivas e contribuindo para o juízo desfavorável quanto à regularidade das contas.

IX. Admissão de Pessoal por Tempo Determinado (ev. 121, fls. 245–279)

No que se refere à gestão de pessoal, a instrução revela um dos achados mais graves e estruturais do relatório, consubstanciado na utilização massiva e reiterada de contratações por tempo determinado, em evidente desvio de finalidade, em desconformidade com o regime constitucional aplicável e em afronta à Estratégia 18.1 do PNE (ev. 121, fls. 245–246).

Com efeito, apurou-se que, em janeiro de 2025, aproximadamente 40% de todo o quadro da Secretaria da Educação é composto por servidores temporários, percentual que, por si só, já indica dependência excessiva de vínculos precários para o funcionamento regular da

Administração. A situação se agrava de forma significativa no caso dos docentes da educação básica (PEB), em que os profissionais contratados por tempo determinado superam 85% do total da categoria, invertendo completamente a lógica constitucional de provimento por concurso público.

Tal realidade configura violação direta ao art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, que admite a contratação temporária apenas para atender a necessidade excepcional de interesse público, bem como afronta o Decreto Estadual nº 54.682/2009 e a Estratégia 18.1 da Meta 18 do Plano Nacional de Educação, que estabelece como objetivo a composição mínima de 90% de servidores efetivos no magistério público. A utilização de vínculos precários como regra, e não como exceção, desnatura o instituto da contratação temporária e compromete a legalidade do modelo de gestão adotado.

Ademais, a Fiscalização identificou situações em que um mesmo profissional foi contratado sucessivamente por até sete vezes para o exercício do mesmo cargo, como nos casos verificados nos municípios de Americana e Araraquara. Tal conduta evidencia que é falseada a temporariedade e que tais contratos temporários sucessivos deixaram de atender a demandas transitórias para se consolidar como prática permanente de provimento de pessoal (ev. 121, fls. 245). Trata-se de expediente que contorna o dever constitucional de realização de concurso público e perpetua vínculos precários em substituição a cargos efetivos.

A gravidade do quadro é reforçada pela constatação de que, no exercício de 2024, foram realizadas novas contratações temporárias mesmo com concurso público vigente (Edital nº 01/2023), o que afasta qualquer justificativa baseada em ausência de candidatos ou impossibilidade de provimento efetivo, revelando opção administrativa incompatível com os princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade.

Para além das implicações jurídicas, o modelo adotado produz efeitos concretos sobre a qualidade da política pública educacional. A ausência de estabilidade funcional, de progressão na carreira e de vínculos duradouros compromete a continuidade pedagógica, fragiliza o planejamento educacional e dificulta a construção de um corpo docente qualificado e

comprometido com resultados de longo prazo. Além disso, há potencial dano ao erário na perda dos recursos aplicados na formação continuada de quadro de pessoal precário e tão volúvel.

O conjunto desses elementos evidencia não apenas irregularidade pontual, mas verdadeiro desarranjo estrutural na política de recursos humanos da Secretaria da Educação, com impactos diretos sobre a legalidade da gestão e a efetividade do serviço público. Trata-se, portanto, de achado de elevada gravidade, que, por sua natureza sistêmica e reiterada, constitui – por si só – irregularidade autonomamente apta a ensejar a rejeição das presentes contas, vez que se trata de fundamento central para seu o juízo desfavorável.

Os dados das Contas do Governador do exercício de 2024 (TC-005174.989.24-4) confirmam, em perspectiva estadual consolidada, que 52,6% dos professores possuíam vínculo temporário em 2024, acima do limite de 10% do Plano Nacional de Educação, e que 39,7% dos docentes do ensino médio não possuíam formação superior na área da disciplina que lecionaram. Naquela ocasião, o Conselheiro Relator destacou expressamente a necessidade de investimento no corpo docente como elemento central para a melhoria da política educacional (TC-005174.989.24-4, fl. 185). Registre-se, ainda, que a quantidade de alunos matriculados no ensino técnico integrado ficou abaixo da meta e que a taxa de evasão escolar estava acima do esperado, dados que também integram o quadro apurado nas Contas do Governador.

À luz da literatura, Woessmann (2016) identifica a qualidade docente como um dos fatores de maior impacto sobre os resultados de aprendizagem, dentre aqueles passíveis de intervenção pelos sistemas escolares, efeito superior ao dos recursos materiais e comparável ao do contexto familiar⁶. A qualidade docente não se esgota na formação inicial: engloba estabilidade funcional, desenvolvimento profissional contínuo e vínculos de longo prazo com a comunidade escolar. Contratos temporários criam estruturas de incentivo em que o professor não tem horizonte temporal suficiente para investir em relações pedagógicas duradouras, com impacto previsível sobre a continuidade pedagógica e a acumulação de competências no sistema. Mbiti (2016) acrescenta que o absentismo docente é um fenômeno altamente responsivo a incentivos, o que

⁶ WOESSMANN, Ludger. The importance of school systems: evidence from international differences in student achievement. *Journal of Economic Perspectives*, Nashville, v. 30, n. 3, p. 3-31, 2016.

implica que sua persistência é sinal de estruturas de incentivo inadequadas, não de fator puramente exógeno⁷. O autor demonstra que simplesmente adicionar mais professores, sem alterações na estrutura de *accountability*, tem efeito limitado sobre os resultados dos alunos, pois os docentes já presentes tendem a reduzir seu esforço em resposta às novas contratações.

Sublinha-se, em específico, o potencial dano ao erário decorrente da aplicação de recursos públicos em formação continuada de professores contratados em caráter temporário, em modelo que se revela manifestamente disfuncional do ponto de vista alocativo. A formação continuada é, por sua natureza, investimento de longo prazo destinado ao aprimoramento do capital humano da rede, com vistas a converter-se em ganhos sustentados de qualidade educacional ao longo da carreira docente. Tal lógica é integralmente inviabilizada quando o destinatário do investimento é admitido mediante vínculo notoriamente precário, descontinuado ao final do período letivo ou substituído sem critério meritocrático, com a consequente perda dos recursos investidos. Em outros termos, despesa expressiva é alocada em capacitação cujo retorno institucional é estruturalmente inviável, configurando ineficiência alocativa próxima ao desperdício e potencialmente ensejadora de responsabilização à luz do art. 37, §4º da Constituição Federal e do art. 1º, §1º, da LRF. Esta Procuradoria entende imprescindível que a Secretaria da Educação apresente quantificação específica dos recursos aplicados em formação continuada de professores temporários nos últimos exercícios, dimensionando o respectivo dano potencial ao erário e justificando, à luz do princípio da economicidade, a manutenção desse modelo.

A persistência e o agravamento dessa irregularidade estrutural ao longo de mais de uma década é particularmente notável. Nos pareceres relativos às contas da SEE-SP do exercício de 2014, esta Procuradoria acentuou que o percentual de professores temporários, então superior a 29% do total de docentes, já ultrapassava o limite recomendado pela Estratégia 18.1 do PNE e pelo Conselho Nacional de Educação. O salto desse patamar para mais de 50% (no consolidado estadual) e para mais de 85% (no caso específico do PEB) em pouco mais de uma década evidencia que, em vez de promover a reversão do desarranjo mediante a realização de concursos públicos e

⁷ MBITI, Isaac M. The need for accountability in education in developing countries. *Journal of Economic Perspectives*, Nashville, v. 30, n. 3, p. 109-132, 2016.

a recomposição do quadro efetivo, a Administração estadual aprofundou deliberadamente o modelo de provimento precário de pessoal, em afronta direta ao art. 206, V, da Constituição Federal e à valorização constitucional do magistério.

A literatura empírica internacional sobre qualidade docente é categórica quanto aos custos da rotatividade e da precarização de vínculos. Hanushek (2011) demonstra, com base em dados longitudinais de larga escala, que a qualidade docente é um dos fatores institucionais de maior impacto sobre os resultados de aprendizagem dentre aqueles passíveis de intervenção pelos sistemas escolares, com efeito superior ao de muitos insumos materiais. Rivkin, Hanushek e Kain (2005) acrescentam que "**professores têm efeitos poderosos sobre a aprendizagem em leitura e matemática, embora pouca da variação na qualidade docente seja explicada por características observáveis como educação ou experiência**"⁸. Em pesquisa específica sobre rotatividade, Ronfeldt, Loeb e Wyckoff (2013) demonstram que o *turnover* docente prejudica não apenas os alunos diretamente afetados pela substituição do professor, mas também os colegas das demais turmas, ou seja, trata-se do efeito de transbordamento (*spillover*) sobre o trabalho coletivo da escola, sendo os danos especialmente acentuados em escolas de baixo desempenho e que atendem populações vulneráveis⁹. Dito de outra forma, o modelo de provimento massivamente precário adotado pela rede estadual paulista produz, de modo previsível e documentado, deterioração sistêmica da qualidade educacional, em ofensa direta ao art. 206, V e VII, da Constituição Federal e à Estratégia 18.1 do PEE-SP/PNE.

X. Fiscalização Ordenada (ev. 121, fls. 279–340)

No que se refere ao acompanhamento de determinações anteriores, verifica-se a persistência de irregularidades já apontadas no exercício de 2023, sem a adoção de medidas

⁸ HANUSHEK, Eric A. The economic value of higher teacher quality. *Economics of Education Review*, v. 30, n. 3, p. 466-479, 2011. Cf., ainda: RIVKIN, Steven G.; HANUSHEK, Eric A.; KAIN, John F. Teachers, schools, and academic achievement. *Econometrica*, v. 73, n. 2, p. 417-458, 2005.

⁹ RONFELDT, Matthew; LOEB, Susanna; WYCKOFF, James. How teacher turnover harms student achievement. *American Educational Research Journal*, v. 50, n. 1, p. 4-36, 2013.

efetivas para sua correção, evidenciando fragilidade na capacidade de resposta da Administração (ev. 121, fls. 279–340). Destaca-se, novamente, a ausência de AVCB em diversas unidades escolares, irregularidade recorrente em todo o Estado, que expõe a riscos a integridade física de alunos e servidores. Ademais, foram identificados problemas estruturais em escolas do padrão “Nakamura” (salas de lata) na DE Guarulhos Sul, bem como deficiências na infraestrutura física das unidades, incluindo acessibilidade, bibliotecas e salas de informática. A reincidência dos achados afasta a hipótese de falhas pontuais e evidencia deficiência estrutural, comprometendo a efetividade das determinações dessa Corte e contribuindo para o juízo desfavorável quanto à regularidade das contas.

É de se ressaltar, à guisa de memória institucional, que reportagem do portal G1 de 1º de abril de 2019 divulgou que a verba de infraestrutura prevista pela Pasta para 2019 era de aproximadamente R\$ 110,6 milhões, ao passo que em 2014 havia sido da ordem de R\$ 1,7 bilhão, configurando queda da ordem de 95% em apenas cinco exercícios. Naquela mesma reportagem, o presidente da Fundação para o Desenvolvimento da Educação reconheceu que “80% das mais de 5.400 escolas estaduais têm mais de 30 anos de idade”, admitindo a Pasta, formalmente, que a falta de verba afetava as obras nas escolas estaduais. A persistência, ao longo de mais de uma década, desse padrão de sub dotação e de execução nula em programa estruturante de infraestrutura escolar, conjugada à execução simultânea de contratos vultosos em plataformas digitais — examinados em seção autônoma desta manifestação —, evidencia inversão de prioridades incompatível com o art. 45 da LRF e com o princípio da proibição do retrocesso social.

XI - Descumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta de Acessibilidade Firmado com o Ministério Público de São Paulo em 2014

Em 26 de fevereiro de 2014, a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo firmou Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Estado de São Paulo (inteiro teor disponível em https://mpsp.mp.br/documents/portlet_file_entry/20122/2445266.pdf/bf568789-

[f302-a2bf-bde5-7e0eef73518e](#)) objetivando assegurar a plena acessibilidade dos prédios escolares estaduais, em cumprimento ao disposto nos incisos I e II do art. 2º da Lei nº 10.098/2000 e às normas técnicas da ABNT, em especial a NBR 9050/2004. O ajuste estipulou plano de trabalho com investimento de R\$ 1 milhão por escola, prazo de 15 anos para integral cumprimento e cronograma de intervenções a ser submetido trienalmente ao Ministério Público¹⁰.

Decorridos mais de doze anos da celebração do TAC e, portanto, quase ao final do prazo originalmente pactuado para conclusão integral das obras, o cenário documentado na fiscalização operacional incorporada às Contas do Governador (TC-024151.989.24-1) é inequívoco quanto à amplitude e à gravidade do descumprimento. Com efeito, apurou-se que menos de um terço das escolas estaduais é considerado acessível, com apenas 1.607 unidades adaptadas de um total de 5.042. Além disso, existem 6.352 alunos com deficiência motora estudando em 2.380 escolas não acessíveis, dos quais 893 utilizam cadeira de rodas, sendo que 160 municípios não dispõem de qualquer escola acessível na rede estadual.

A magnitude desses números não admite eufemismos. Trata-se de descumprimento materialmente integral do compromisso assumido perante o MPSP em 2014, com prejuízo direto e diuturno a milhares de estudantes com deficiência, em afronta aos arts. 208, III, e 227, §2º, da Constituição Federal, aos arts. 58 e seguintes da Lei de Diretrizes e Bases, à Lei Federal nº 10.098/2000, aos arts. 27 e 28 da Lei Federal nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), à Lei Estadual nº 11.263/2002 e ao próprio Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o *Parquet* estadual. Importa registrar que esta Procuradoria já alertou, em diversas oportunidades, que a demora persistente no cumprimento das obrigações de acessibilidade configura hipótese de dano moral coletivo, em virtude da oferta precária de serviço público de natureza essencial.

Adicionalmente, a fiscalização revelou que 51,8% dos alunos da Educação Especial, ou seja, cerca de 42.500 estudantes, não estão matriculados em qualquer modalidade de Atendimento Educacional Especializado (AEE), evidenciando demanda reprimida estrutural. A Secretaria informou não contar com equipe multidisciplinar composta por profissionais de saúde ou

¹⁰ <https://mpsp.mp.br/w/mp-e-secretaria-da-educa%C3%A7%C3%A3o-firmam-tac-que-garante-acessibilidade-nas-escolas-paulistas>

assistência social para apoio às unidades escolares nessa área (TC-005174.989.24-4, fls. 109–111), o que revela não apenas falha pontual de provimento de serviços, mas verdadeira ausência de arranjo institucional minimamente compatível com o regime jurídico da educação inclusiva.

A persistência do descumprimento do TAC de Acessibilidade e a omissão estatal em prover Atendimento Educacional Especializado adequado configuram, em conjunto, oferta irregular de ensino (art. 208, §2º da CF/1988). Esta manifestação reitera, portanto, com a maior ênfase possível, a necessidade de que a Secretaria da Educação apresente, perante o sistema de controle externo, plano específico, com cronograma vinculante e dotação orçamentária assegurada, para o cumprimento integral das obrigações decorrentes do TAC firmado com o MPSP em 2014, dada a configuração inequívoca de inércia administrativa qualificada, sob pena de responsabilização pessoal dos gestores responsáveis.

O regime jurídico aplicável reforça a gravidade do descumprimento. O art. 27 da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) consagra a educação como direito da pessoa com deficiência, "assegurado sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida". O art. 28 do mesmo diploma legal arrola diversas incumbências específicas do poder público, entre as quais a de "garantir acessibilidade para todos os estudantes, trabalhadores da educação e demais integrantes da comunidade escolar às edificações, aos ambientes e atividades concernentes a todas as modalidades, etapas e níveis de ensino"¹¹.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com status de norma constitucional pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelo Decreto nº 6.949/2009, impõe, em seu art. 24, dever positivo de oferta de educação inclusiva.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, em diversos julgados recentes, tem confirmado decisões que determinam a realização de obras específicas de acessibilidade em escolas estaduais,

¹¹ BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência — Estatuto da Pessoa com Deficiência), em especial os arts. 27 e 28, que asseguram à pessoa com deficiência o direito à educação inclusiva e estabelecem as obrigações específicas dos sistemas educacionais. Cf., ainda: BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000 (acessibilidade); ABNT. NBR 9050:2020.

sob pena de multa diária, recordando expressamente o compromisso firmado no TAC de 2014 e seu reiterado descumprimento. Tal convergência entre as obrigações constitucionais, infraconstitucionais, convencionais e o compromisso pactuado no TAC torna o quadro examinado especialmente grave, pois traduz violação simultânea a múltiplos planos normativos e à própria fé pactual da Administração estadual perante o órgão ministerial.

É paradigmática, aliás, a síntese do Desembargador Antonio Celso Aguilar Cortez, do TJSP, relator da Apelação nº [1003640- 92.2019.8.26.0045](#), de que “o princípio da reserva do possível não pode ser suscitado inadvertidamente para que a Administração se escuse de cumprir suas obrigações”, até porque “é obrigação do Estado fornecer, tanto quanto possível, ambiente seguro e prevenir eventuais fatalidades. O direito a um ambiente seguro na escola é intrínseco ao direito à educação, consagrado pela Constituição Federal como direito social, bem como direito de todos e dever do Estado.”

XII. Achados Dignos de Nota do Relatório de Fiscalização (ev. 121, fls. 340–497)

No tocante aos achados relevantes, verifica-se a ocorrência de irregularidades que, embora distribuídas entre diferentes áreas, evidenciam fragilidades recorrentes na gestão administrativa, pedagógica e de controle (ev. 121, fls. 340–497).

No Departamento de Administração (080102), constatou-se excesso de cargos em comissão, sendo que, dos 77 servidores, 51 ocupam funções dessa natureza para atividades eminentemente administrativas, em desacordo com o art. 37, V, da CF/88. Trata-se de irregularidade reincidente em relação ao exercício de 2023, sem correção pela Administração (ev. 121, fls. 340–342). No âmbito da CGRH (080259), verificou-se elevada incidência de licenças para tratamento de saúde, com destaque para transtornos mentais, resultando em alto nível de absenteísmo. Tal cenário compromete a continuidade das atividades escolares e impacta negativamente o processo de ensino-aprendizagem (ev. 121, fl. 342).

Quanto ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), identificaram-se falhas generalizadas na análise das prestações de contas. Na DE Centro (080261), por exemplo, dos 175 repasses realizados, 86 (49,14%) encontravam-se sem parecer em 14/03/2025, incluindo 8 casos sem envio de prestação de contas. Situações semelhantes foram verificadas em diversas unidades, evidenciando deficiência no acompanhamento e controle dos recursos descentralizados (ev. 121, fl. 343).

Por fim, em múltiplos órgãos (fls. 344–497), foram constatados problemas recorrentes de infraestrutura escolar, absenteísmo docente, ausência de visitas do Conselho de Alimentação Escolar, inclusão de alimentos ultraprocessados no cardápio e falhas reiteradas nas prestações de contas do PDDE.

O conjunto desses achados reforça a existência de deficiências estruturais na gestão, com impactos diretos sobre a qualidade do serviço educacional e a regularidade da aplicação dos recursos públicos.

As Contas do Governador do exercício de 2024 (TC-005174.989.24-4) ampliam e corroboram os achados acima com evidências de nível estadual consolidado. Relativamente ao PDDE Paulista, o Exmo. Conselheiro Relator criticou expressamente o crescimento dos restos a pagar de menos de R\$ 2 milhões em 2023 para R\$ 324 milhões em 2024, representando aumento de aproximadamente 17.000%, com a maior parte proveniente do FUNDEB. Adicionalmente, 63% das Associações de Pais e Mestres (APMs) haviam executado menos da metade dos recursos recebidos no exercício, indicando que o problema não é apenas de atraso no repasse, mas também de capacidade de absorção e execução pelas unidades. O Tribunal demonstra preocupação com o repasse tardio às APMs desde a criação do programa, em 2019, sem que o problema tenha sido superado (TC-005174.989.24-4, fls. 184–185).

No que se refere à Educação Especial, a fiscalização operacional (TC-024151.989.24-1), incorporada às Contas do Governador, revelou que, mesmo após 18 anos do prazo legal de adequação, menos de um terço das escolas estaduais são consideradas acessíveis, a saber, apenas 1.607 unidades de um total de 5.042. Constatou-se a existência de 6.352 alunos com deficiência motora estudando em 2.380 escolas não acessíveis, dos quais 893 utilizam cadeira de rodas, e 160

municípios sem nenhuma escola acessível. Trata-se de literal descumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre a Secretaria da Educação e o Ministério Público do Estado de São Paulo, em fevereiro de 2014, visando conferir condições adequadas de acessibilidade a todos os prédios escolares estaduais construídos até 2004 no período de 15 anos, a contar da celebração do mencionado TAC.

Quanto ao Atendimento Educacional Especializado (AEE), 51,8% dos alunos da Educação Especial, ou seja, cerca de 42.500 estudantes, não estão matriculados em nenhum AEE, evidenciando demanda reprimida estrutural. A Secretaria informou não contar com equipe multidisciplinar composta por profissionais de saúde ou assistência social para apoio às unidades escolares nessa área (TC-005174.989.24-4, fls. 109–111). Quanto ao programa Conviva SP, as Contas do Governador confirmaram as dificuldades na cobertura psicológica, a ausência de serviço social e vagas não preenchidas de professores orientadores de convivência, com aumento de registros de bulling e uso de drogas e álcool nas unidades escolares (TC-005174.989.24-4, fls. 83–84).

Merece registro, ainda, a constatação das Contas do Governador de que os dados informados pela SEDUC no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) apresentavam inconsistências relevantes em relação ao Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de 2024, criando risco concreto de perda de acesso a transferências voluntárias do FNDE para aplicação em MDE. Tal inconsistência agrava o quadro de fragilidades nos controles contábeis e compromete a transparência da gestão orçamentária (TC-005174.989.24-4, fls. 85–86 e 185–186).

XIII - Da Superlotação de Salas de Aula e do Excesso de Alunos por Professor

Achado igualmente persistente, que esta Procuradoria já abordou nos pareceres relativos às contas da SEE-SP do exercício de 2014 e que merece retomada no presente exame das contas de 2024 da aludida Secretaria Estadual, refere-se à superlotação de salas de aula e ao consequente

excesso de alunos por professor na rede estadual paulista de ensino. Trata-se de fator que, ao lado da precarização do vínculo docente já analisada, integra o núcleo das causas estruturais da estagnação dos resultados educacionais.

Recorde-se que, à época das contas de 2014, esta Procuradoria documentou que, a despeito de o limite máximo de alunos por classe ter sido praticamente superado, a Pasta editou a Resolução SE nº 2, de 8 de janeiro de 2016, autorizando a elevação do limite de lotação em até 10%, em caráter dito "excepcional". Naquela manifestação, registrou-se que tal medida colocava a gestão da rede pública estadual na contramão dos parâmetros lançados pelo Conselho Nacional de Educação e impunha verdadeiro obstáculo à melhoria da qualidade do ensino. A instrução empreendida pela Fiscalização nos autos das Contas do Governador de 2024 documentou, com indicador específico, que 19% a 23% das turmas da rede estadual encontram-se fora dos parâmetros da própria Resolução SE nº 2/2016 (TC-005174.989.24-4, fl. 83), o que equivale a admitir que aproximadamente um quinto das turmas opera em condições materiais piores às que a própria Administração reconhece como parâmetro legalmente exigível.

A literatura especializada é categórica quanto aos efeitos da superlotação sobre o desempenho escolar. Estudos empíricos demonstram que reduções no tamanho das turmas têm efeito positivo significativo sobre a proficiência dos alunos. A superlotação de salas, por outro lado, não tem fundamento pedagógico: trata-se de opção administrativa motivada exclusivamente pela contenção de gastos, em prejuízo direto para a qualidade do ensino e o trabalho docente.

A literatura econômica empírica sobre o tema é particularmente consistente e enfática. O experimento Tennessee STAR (*Student/Teacher Achievement Ratio*), conduzido entre 1985 e 1989 sob desenho experimental rigoroso, forneceu evidência causal robusta de que turmas pequenas elevam a proficiência dos alunos em testes padronizados em aproximadamente quatro pontos percentuais já no primeiro ano de exposição, com efeitos cumulativos sustentados ao longo da escolaridade¹². O acompanhamento de longo prazo dos mesmos estudantes, conduzido por

¹² KRUEGER, Alan B. Experimental estimates of education production functions. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 114, n. 2, p. 497-532, may 1999. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w6051>. Acesso em: 28 abr. 2026.

Chetty e colaboradores (2011), demonstrou que turmas pequenas no jardim da infância produziram, na vida adulta, ganhos significativos em frequência ao ensino superior, taxa de propriedade residencial e renda anual, com taxas internas de retorno do investimento estimadas entre 5% e 8%¹³. A magnitude desses efeitos é particularmente relevante para alunos de origem socioeconômica vulnerável, que é exatamente o perfil predominante da rede estadual paulista e é compatível com a literatura internacional consolidada que vincula a qualidade do ambiente material da sala de aula a resultados educacionais sustentáveis.

A opção por manter e mesmo por elevar, na forma da Resolução SE nº 2/2016, os limites de lotação que a evidência empírica internacional reputa prejudiciais à aprendizagem, não tem fundamento técnico-pedagógico, configurando, em última análise, escolha alocativa de contenção de gastos em prejuízo direto do direito constitucional ao ensino de qualidade (arts. 205 e 206, VII, da Constituição Federal).

O quadro se agrava quando se considera a relação alunos por professor, especialmente em disciplinas de menor carga horária semanal, tais como Física e Química, em que um único docente pode acumular, em sua grade, vínculo com centenas ou mesmo milhares de alunos distribuídos em diversas turmas e unidades escolares. Tal arranjo, quando combinado à elevada proporção de docentes temporários e à imposição de uso obrigatório de plataformas digitais, objeto de seção específica adiante, inviabiliza materialmente o exercício adequado das funções docentes, comprometendo o atendimento individualizado, a correção tempestiva de produções escritas e a construção de vínculo pedagógico estruturante.

A persistência dessa irregularidade estrutural ao longo de mais de uma década, com sinais de agravamento em razão das políticas recentes de fechamento de salas e remanejamento de turmas, evidencia padrão deliberado de deterioração das condições materiais de oferta da educação básica obrigatória, em afronta aos arts. 205, 206, I, e 211, §3º, da Constituição Federal e ao próprio

¹³ CHETTY, Raj; FRIEDMAN, John N.; HILGER, Nathaniel; SAEZ, Emmanuel; SCHANZENBACH, Diane Whitmore; YAGAN, Danny. How does your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from Project STAR. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 126, n. 4, p. 1593-1660, 2011. Cf., ainda: CHETTY, Raj; FRIEDMAN, John N.; ROCKOFF, Jonah E. Measuring the impacts of teachers II: teacher value-added and student outcomes in adulthood. *American Economic Review*, v. 104, n. 9, p. 2633-2679, 2014.

Plano Estadual de Educação aprovado pela Lei Estadual nº 16.279/2016. Cumpre, portanto, à Secretaria da Educação apresentar diagnóstico atualizado da relação alunos/turma e alunos/professor por etapa, modalidade e Diretoria de Ensino, identificando o quantitativo de turmas em situação de superlotação e justificando, à luz dos parâmetros legais e técnicos aplicáveis, a opção pela manutenção desse modelo.

XIV - Da Evasão Escolar, da Oferta Irregular de Ensino e dos Custos para a Sociedade

O exame das contas de 2024 da Secretaria da Educação não pode prescindir de exame específico sobre a evasão escolar e seus custos, tema que esta Procuradoria já abordou em manifestações anteriores e que adquire, no presente contexto, dimensão particularmente grave em razão de suas consequências fiscais, sociais e econômicas, bem como de sua incompatibilidade com o regime jurídico de oferta obrigatória do ensino fundamental e médio.

A oferta de educação básica é dever constitucional do Estado, na forma do art. 208, I e §2º, da Constituição Federal, que estabelece a oferta de ensino fundamental obrigatório e gratuito como direito público subjetivo, importando a sua não oferta, ou sua oferta irregular, em responsabilidade da autoridade competente. A evasão escolar, quando decorrente de fatores institucionais que poderiam ser enfrentados pela política pública, tais como superlotação de salas, ambiente escolar disfuncional, ausência de programas de busca ativa, deficiências na alimentação escolar, falta de acessibilidade, modelos pedagógicos inadequados, configura, para os fins do dispositivo constitucional citado, oferta irregular de ensino, com a consequente responsabilização da autoridade competente.

Os dados são alarmantes. A taxa de fluxo nas etapas mais críticas da educação básica permanece estruturalmente baixa, a saber, 92% no ensino médio segundo o IDEB 2023, indicando

perda de aproximadamente 8% dos alunos a cada ciclo, percentual que se acumula ao longo da trajetória escolar¹⁴.

As Contas do Governador de 2024 documentam, ainda, que a taxa de evasão escolar na rede estadual permanece acima do esperado e que a quantidade de alunos matriculados no ensino técnico integrado ficou abaixo da meta. Recorde-se, ademais, que, segundo dados disponíveis à época das contas de 2014, aproximadamente 14% dos jovens entre 15 e 17 anos estavam fora da escola no Estado de São Paulo, correspondendo a cerca de 286 mil adolescentes, quadro que, embora tenha apresentado oscilações, jamais foi efetivamente revertido.

A dimensão fiscal e econômica do problema é igualmente expressiva. Pesquisa elaborada pelo Insper em parceria com a Fundação Roberto Marinho, publicada em 2020, estimou que a evasão escolar gera, em apenas um ano, perda de aproximadamente R\$ 214 bilhões para o conjunto da sociedade brasileira, considerando-se as projeções de custos com violência, redução da expectativa de vida saudável, supressão de PIB per capita e diminuição da renda média ao longo do ciclo produtivo¹⁵. Em termos individuais, a pesquisa estimou que cada jovem que deixa a escola sem concluir a educação básica representa perda de aproximadamente R\$ 372 mil ao longo de sua vida, dos quais R\$ 159 mil correspondem à diferença na renda esperada, R\$ 114 mil à supressão de anos de vida saudável e R\$ 45 mil aos custos associados à violência. Aplicada à dimensão da rede estadual paulista e considerando-se o quantitativo de alunos que evadem anualmente, o custo intertemporal acumulado da evasão na rede estadual de São Paulo facilmente alcança patamares da casa de dezenas de bilhões de reais por coorte, em ordem de grandeza compatível com e em muitos cenários superior à totalidade do orçamento anual da Pasta.

A literatura econômica sobre formação de capital humano oferece arcabouço teórico que potencializa, do ponto de vista interpretativo, a magnitude desses números. Cunha e Heckman (2007) demonstram, em modelo formal amplamente aceito na literatura, que as habilidades adquiridas em uma fase do ciclo educativo geram retornos crescentes sobre as habilidades adquiridas nas fases subsequentes, fenômeno descrito como "*skill begets skill*", de modo que a

¹⁴ <https://gedu.org.br/uf/35-sao-paulo/ideb> Consultar IDEB, Ensino Médio, Estadual.

¹⁵ <https://www.insper.edu.br/pt/noticias/2020/7/evasao-escolar-gera--em-1-ano--perda-de-r--214-bilhoes>

evasão escolar não apenas frustra o investimento já realizado nas etapas precedentes, mas também compromete, irreversivelmente, a capacidade do indivíduo de acumular novas habilidades ao longo da trajetória produtiva¹⁶. Aplicada à realidade paulista, essa literatura sustenta que cada jovem evadido representa não apenas perda financeira aferível em valor presente, mas também redução estrutural da produtividade agregada do Estado. Com efeito, é perda que se acumula ao longo de décadas e tende a ser absorvida, ironicamente, pelo próprio orçamento público estadual sob a forma de demandas crescentes em saúde, segurança pública e assistência social. Trata-se, portanto, de quadro em que a omissão administrativa em enfrentar as causas institucionais da evasão configura, simultaneamente, descumprimento de dever constitucional (art. 208, I e §2º, da CRFB) e ineficiência alocativa em sentido econômico estrito.

Diante da magnitude desses custos, do dever constitucional de oferta regular de educação básica e da persistência do quadro ao longo de mais de uma década sem solução estrutural, é imperioso que a Secretaria da Educação apresente, no contexto do presente pedido de diligência, diagnóstico atualizado das taxas de evasão e abandono por etapa, modalidade e território; análise específica das causas institucionais associadas (superlotação, infraestrutura, alimentação, acessibilidade, modelo pedagógico); políticas implementadas e seus resultados mensuráveis; e estimativa do custo fiscal e social da evasão na rede estadual, em termos compatíveis com a metodologia consolidada pela literatura especializada.

XV - Da Ineficiência Alocativa no Pagamento de Premiações e Bonificações a Professores

Outro tópico que merece exame específico nesta manifestação refere-se à política de bonificação e premiação de professores e gestores da rede estadual paulista, modelo implementado em 2008, mantido sucessivamente pelas administrações estaduais ao longo das últimas décadas e que, não obstante seu elevado custo orçamentário e seus sucessivos ajustes metodológicos, jamais

¹⁶ CUNHA, Flavio; HECKMAN, James J. The technology of skill formation. *American Economic Review*, v. 97, n. 2, p. 31-47, 2007. Cf., ainda: HECKMAN, James J. The economics, technology, and neuroscience of human capability formation. *PNAS — Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA*, v. 104, n. 33, p. 13250-13255, 2007.

demonstrou eficácia comprovada na promoção dos resultados educacionais — circunstância que, à luz dos princípios da economicidade e da eficiência (arts. 70 e 37 da Constituição Federal), exige escrutínio rigoroso por parte desse Tribunal de Contas.

Os dados orçamentários do exercício são eloquentes. Em 2023, primeiro ano da atual gestão estadual, foram destinados R\$ 450 milhões à bonificação por resultados¹⁷. Em 2024, com a alteração unilateral dos critérios pela Secretaria da Educação, passando-se a exigir, cumulativamente, frequência mínima de 80% dos alunos no diurno e 75% no noturno, participação mínima de 80% no SARESP e atingimento de metas escalonadas no IDESP, o montante caiu para R\$ 208 milhões, com o número de professores beneficiados despencando de 181,7 mil em 2023 para apenas 39,2 mil em 2024, queda da ordem de 80%¹⁸.

Em 2025, após repercussão negativa, o valor da bonificação foi elevado a R\$ 544 milhões e, em 2026, o anúncio é de R\$ 1 bilhão para mais de 188 mil professores e gestores, com pagamento parcial em abril e nova parcela prevista para setembro¹⁹ ²⁰. As variações abruptas de critério, valor e quantitativo de beneficiados, em ciclos politicamente sincronizados, confirmam aquilo que a literatura especializada e mesmo estudos internos das próprias gestões estaduais paulistas reconhecem há anos: a política de bonificação não tem promovido melhorias sustentáveis nos indicadores educacionais, sendo conservada por inércia e, no limite, há o risco de que opere como instrumento de gestão político-eleitoral, e não como mecanismo técnico de aprimoramento educacional.

O ponto crítico vai além da inconsistência metodológica. Análises acadêmicas e jornalísticas reiteradas, cuja convergência se estende, no plano nacional, a editoriais e colunas em veículos da imprensa, incluindo até o reconhecimento, em 2018, de que a própria gestão estadual

¹⁷ <https://www.sp.gov.br/sp/canais-comunicacao/noticias/educacao-de-sp-paga-mais-de-r-450-milhoes-em-bonus-a-181-mil-profissionais-do-estado/>

¹⁸ <https://www.agenciasp.sp.gov.br/educacao-de-sp-deposita-r-208-milhoes-em-bonus-a-servidores-da-rede-estadual/>

¹⁹ <https://www.agenciasp.sp.gov.br/governo-de-sp-paga-r-544-milhoes-em-bonus-a-159-430-professores-e-servidores-da-rede-estadual-de-ensino/>

²⁰ <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2026/04/governo-de-sp-pagara-r-1-bilhao-em-bonus-aos-profissionais-de-educacao-em-2026.shtml>

admitia a ineficácia do bônus²¹, têm demonstrado que sistemas de bonificação por resultado tendem a estimular o ensino orientado a testes, em detrimento de uma formação mais ampla. Também induzem comportamentos defensivos na gestão escolar, como a seleção adversa de alunos e o incentivo à exclusão de estudantes mais vulneráveis das avaliações consideradas. Além disso, contribuem para transformar a educação pública em uma mercadoria passível de mensuração, em afronta aos princípios de gestão democrática e de pluralidade pedagógica previstos no art. 206, incisos III e VI, da Constituição Federal. Por fim, deslocam o foco da política pública da estabilização e valorização da carreira docente — fator que a literatura empírica robusta identifica como central para a qualidade educacional — para o pagamento de prêmios episódicos destinados a parcelas específicas do corpo docente.

A ineficácia do modelo é particularmente evidenciada quando se cotejam os elevados volumes orçamentários alocados à bonificação ao longo dos anos com a estagnação dos indicadores educacionais paulistas, documentada na seção específica desta manifestação. Não há, à luz dos dados disponíveis, qualquer evidência empírica robusta de que o modelo tenha contribuído para reverter a tendência de estagnação nos anos finais e ensino médio, nem para superar o quadro de baixa fluência leitora documentado pelas próprias avaliações internas (72,7% de pré-leitores ou leitores iniciantes ao final do 2º ano do EF, em novembro de 2024, conforme TC-005174.989.24-4, fl. 184).

Acresce-se a essa inconsistência metodológica e operacional uma controvérsia adicional, intrínseca à própria construção da metodologia de bonificação no exercício em exame. Reportagens jornalísticas reiteradas, baseadas em alertas técnicos da própria Secretaria, documentaram que a gestão estadual ignorou orientação interna no sentido de que não havia embasamento estatístico suficiente para utilizar o Provão Paulista como instrumento de avaliação das escolas e, em decorrência, para penalizar professores e diretores²². A despeito de tal alerta, os dados do Provão Paulista têm sido utilizados para calcular bonificação, com a consequente

²¹ <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/05/gestao-alckmin-manteve-bonus-a-professor-apesar-de-admitir-sua-ineficacia.shtml>

²² <https://jornaldebrasil.com.br/noticias/brasil/governo-tarcisio-nao-divulga-desempenho-de-alunos-do-ensino-medio-em-avaliacao/>

exposição dos servidores a sanções funcionais e patrimoniais com base em metodologia tecnicamente questionada. Tal cenário aprofunda a inconsistência do modelo e coloca em xeque a sua compatibilidade com os princípios da motivação dos atos administrativos (art. 50 da Lei nº 9.784/1999, aplicável por simetria) e da segurança jurídica.

Especialmente no plano da literatura internacional, a evidência empírica sobre sistemas de bonificação por resultado em educação é amplamente cética quanto à sua eficácia sustentável. Roland Fryer, em estudo experimental conduzido nas escolas públicas de Nova York entre 2007 e 2010, com programa de aproximadamente US\$ 75 milhões em três anos abrangendo cerca de duzentas escolas, conclui que "não há evidência de que incentivos a professores aumentam o desempenho dos estudantes, a frequência ou a graduação, nem evidência de que tais incentivos modifiquem o comportamento de estudantes ou professores", podendo, em escolas maiores, mesmo deteriorar resultados²³.

Springer e colaboradores, no experimento POINT em Nashville, e Glewwe, Ilias e Kremer, em pesquisa no Quênia, encontraram resultados igualmente cautelosos, este último identificando inclusive efeito específico de "ensino para o teste" (*teaching to the test*): aumento de desempenho em provas vinculadas ao incentivo, sem ganhos correspondentes em provas independentes, evidenciando deslocamento estratégico do esforço pedagógico para a métrica avaliada, em prejuízo da formação ampla. Esse conjunto de evidências, produzido em contextos institucionais distintos e em desenhos metodológicos rigorosos, autoriza a conclusão de que sistemas de pagamento por desempenho, quando isolados de políticas estruturais de valorização da carreira, tendem a produzir, no melhor cenário, efeitos nulos e, no pior, distorções pedagógicas duradouras — observação que se aplica integralmente, *mutatis mutandis*, ao modelo paulista.

Diante do exposto e considerando os volumes orçamentários expressivos alocados à política de bonificação ao longo dos exercícios, que, somados, ultrapassam R\$ 2,2 bilhões apenas

²³ FRYER, Roland G. Teacher incentives and student achievement: evidence from New York City public schools. *Journal of Labor Economics*, v. 31, n. 2, p. 373-407, 2013. Cf., ainda: SPRINGER, Matthew G. et al. Teacher pay for performance: experimental evidence from the Project on Incentives in Teaching (POINT). Nashville: National Center on Performance Incentives, 2010; e GLEWWE, Paul; ILIAS, Nauman; KREMER, Michael. Teacher incentives. *American Economic Journal: Applied Economics*, v. 2, n. 3, p. 205-227, 2010.

no período de 2023 a 2026, é imperioso que a Secretaria da Educação apresente, no contexto do presente pedido de diligência, uma avaliação técnica independente sobre a efetividade da política de bonificação à luz dos indicadores de aprendizagem dos últimos exercícios. Também se faz necessária a apresentação de estudos comparativos sobre o custo-benefício do modelo em face de alternativas voltadas à valorização permanente da carreira docente. Adicionalmente, deve ser elaborado parecer técnico sobre a higidez estatística da utilização do Provão Paulista para fins de bonificação e responsabilização funcional. Por fim, requer-se análise de impacto da política sobre a equidade da rede, considerando os efeitos de seleção e de exclusão eventualmente produzidos.

XVI - Da Obrigatoriedade de Uso de *Tablets*, Plataformas e Aplicativos Digitais em Sala de Aula: Comprometimento da Liberdade Pedagógica, Ineficácia, Riscos à LGPD e Potencial Conflito de Interesses

Tópico de significativa gravidade, que merece exame autônomo e aprofundado nesta manifestação, refere-se ao uso massivo, obrigatório e crescente de *tablets*, plataformas digitais, aplicativos e materiais didáticos pré-produzidos em formato digital, imposto pela Secretaria da Educação à totalidade da rede estadual a partir de 2024. Trata-se de política pública que, segundo análises acadêmicas independentes, pareceres técnicos do próprio Ministério Público de Contas e atos formais do Ministério Público do Estado de São Paulo, configura situação de potencial dano ao erário, comprometimento da liberdade pedagógica docente, prejuízo ao aprendizado dos estudantes, afronta à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e potencial conflito de interesses no processo decisório que conduziu à sua adoção.

O contexto internacional de regulação dessa matéria oferece referencial explícito para a apreciação técnico-jurídica do quadro paulista. O Relatório de Monitoramento Global da Educação 2023 da UNESCO — intitulado "*Technology in education: A tool on whose terms?*" — recomenda categoricamente que a tecnologia somente seja introduzida na educação com base em evidência demonstrativa de que sua adoção será apropriada, equitativa, escalável e sustentável, devendo seu

uso "atender, em primeiro lugar, ao interesse dos aprendizes e complementar — nunca substituir — a interação face a face com professores"²⁴. O mesmo relatório registra que "há pouca evidência robusta sobre o valor agregado da tecnologia digital em educação", que "a tecnologia evolui mais rapidamente do que se pode avaliá-la — produtos de tecnologia educacional mudam em média a cada 36 meses" e, especialmente, que "uma análise constatou que 89% de 163 produtos de tecnologia educacional examinados podiam vigiar crianças", além de que "39 dos 42 governos que ofereceram educação on-line durante a pandemia fomentaram usos que arriscaram ou infringiram direitos das crianças". A política paulista de plataformização, examinada à luz desses parâmetros internacionais, não satisfaz a qualquer dos quatro critérios da UNESCO, a saber, pertinência, equidade, escalabilidade ou sustentabilidade e, ainda, situa-se entre as práticas que o relatório identifica como de risco aos direitos de crianças e adolescentes.

No plano teórico-acadêmico, a literatura mais recente sobre datificação e plataformização da educação oferece chaves interpretativas convergentes. Ben Williamson, da Universidade de Edimburgo, demonstra que sistemas educacionais submetidos a infraestruturas plataformizadas tendem a sofrer "deferimento da expertise para empresas de plataforma" (deferment of expertise to platform companies), com perda institucional de capacidade autônoma de definição pedagógica e curricular²⁵. Selwyn, Macgilchrist e Williamson, em revisão crítica produzida no contexto pós-pandemia, alertam para a "datificação acelerada" das escolas como vetor de transformação institucional cuja avaliação empírica não acompanha o ritmo de adoção pelos sistemas educacionais²⁶. Christian Laval, em obra já clássica, descreve com precisão o processo pelo qual a escola, sob pressão do mercado de tecnologia educacional, deixa de ser

²⁴ UNESCO. Global Education Monitoring Report 2023: *Technology in education — A tool on whose terms?* Paris: UNESCO, 2023. ISBN 978-92-3-100609-8. DOI: <https://doi.org/10.54676/UZQV8501>. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385723>. Acesso em: 28 abr. 2026.

²⁵ WILLIAMSON, Ben. Datafication and automation in higher education during and after the Covid-19 crisis. *Higher Education after Surveillance*, 2020. Cf., ainda: KOMLJENOVIC, Janja; WILLIAMSON, Ben. The political economy of datafication and platformization: digital transformation in higher education. *International Higher Education*, n. 123, p. 14-16, summer 2025. DOI: 10.6017/895b9e0d.7313a00b.

²⁶ SELWYN, Neil; MACGILCHRIST, Felicitas; WILLIAMSON, Ben. Digital education after COVID-19. *Postdigital Science and Education*, v. 2, p. 989-1005, 2020. DOI: 10.1007/s42438-020-00184-7. Cf., ainda: PANGRAZIO, Luci; SELWYN, Neil; CUMBO, Bronwyn. A patchwork of platforms: mapping data infrastructures in schools. *Learning, Media and Technology*, v. 48, n. 1, p. 65-80, 2023.

instituição republicana de formação humana ampla para converter-se em "gestor de capital pessoal" sujeito a métricas de desempenho aferíveis em produtos comercializáveis²⁷. Tal quadro descritivo coincide quase à perfeição com o modelo implementado pela Seduc-SP a partir de 2024, no qual indicadores compostos por meio de plataformas privadas — Alura, Elefante Letrado, Khan Academy, Leia SP, Matific, Redação Paulista, SPeak e Tarefa SP — passam a determinar, segundo as Resoluções SEDUC nº 4/2024, nº 38/2024 e nº 12/2025, a avaliação de desempenho de diretores escolares, com as consequências disciplinares de remoção, cessação de cargo ou submissão obrigatória a curso de capacitação.

A dimensão orçamentária da política é expressiva e crescente. Segundo análises técnicas convergentes, e em especial Nota Técnica intitulada "*Plataformização e Controle do Trabalho Escolar na Rede Estadual Paulista*", elaborada pelo Grupo Escola Pública e Democracia (GEPUD) e pela Rede Escola Pública e Universidade (REPU), o governo paulista destinou em 2024 aproximadamente R\$ 471 milhões à aquisição de plataformas digitais, valor que se aproxima de meio bilhão de reais alocados em ferramentas cuja eficácia pedagógica não foi comprovada antes da contratação. Os pareceres técnicos utilizados para justificar tais aquisições foram apontados, pela mesma Nota Técnica, como carecedores de fundamentação técnica robusta e por ignorarem os impactos negativos do uso prolongado de telas no aprendizado e na saúde mental de crianças e adolescentes.

Os custos orçamentários discriminados, conforme dados oficiais obtidos pela própria Nota Técnica REPU/GEPUD por meio de pedido formulado com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)²⁸, compõem o seguinte panorama referente apenas ao exercício de 2024. Foram destinados R\$ 30.845.897,55 à Alura e R\$ 55.294.560,00 à Education First (EF). A plataforma Elefante Letrado recebeu R\$ 6.509.880,00, enquanto a Khan Academy foi cedida

²⁷ LAVAL, Christian. *A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público*. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2019. Cf., ainda: DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

²⁸ GRUPO ESCOLA PÚBLICA E DEMOCRACIA (GEPUD); REDE ESCOLA PÚBLICA E UNIVERSIDADE (REPU). *Plataformização e controle do trabalho escolar na rede estadual paulista* [Nota Técnica]. Elaboração: Vera Bohomoletz Henriques (USP); Andreza Barbosa (PUC-Campinas/Gepud/REPU); Márcia Aparecida Jacomini (Unifesp/Gepud/REPU); Leonardo Crochik (IFSP/REPU); revisão técnica de Fernando Cássio (USP/REPU). São Paulo: Gepud/REPU, 3 jul. 2025. Disponível em: <https://www.repu.com.br/notas-tecnicas>. Acesso em: 28 abr. 2026.

sem ônus. O programa Leia SP contou com R\$ 10.458.000,00, além de R\$ 3.900.000,00 destinados à aquisição de livros digitais para essa mesma plataforma. A Matific concentrou R\$ 72.208.354,68, ao passo que a plataforma Me Salva! foi disponibilizada sem custos. As iniciativas Redação Paulista e Tarefa SP somaram R\$ 65.780.121,96. Já o conjunto formado por Super BI, Apoio Presencial e Educação Profissional alcançou R\$ 115.916.625,75. Por fim, o programa “Prontos pro Mundo”, da Wizard Pearson, recebeu R\$ 110.160.000,00. O total documentado atinge R\$ 471.073.439,94 apenas no exercício de 2024. Esse montante não considera a renovação subsequente dos contratos em 2025, nem a contratação de plataformas adicionais ao longo do exercício, o que indica que o custo real cumulativo da política é ainda superior.

Trata-se, portanto, de um volume expressivo de recursos públicos alocado em ferramentas cuja eficácia pedagógica não foi previamente demonstrada. Ademais, a correlação dessas iniciativas com os resultados do SARESP foi posteriormente avaliada como estatisticamente fraca ou inexistente. À luz do art. 70 da Constituição Federal e do princípio da economicidade, tal cenário configura uma situação de potencial dano ao erário. O montante envolvido supera, inclusive, a média anual histórica do programa de bonificação docente. Soma-se a isso o prejuízo à autonomia pedagógica e à liberdade de cátedra constitucionalmente assegurada.

Os recursos que, por exemplo, faltam para a manutenção predial e para a acessibilidade das escolas estaduais paulistas estão a sobrar para a contratação de plataformas digitais e para o pagamento de bonificações sem evidência científica robusta acerca dos resultados alcançados em ambas as despesas.

A ineficácia pedagógica dessa política está documentada por evidência empírica direta. Análise dos próprios dados da Secretaria da Educação, realizada pela Nota Técnica do GEPUD/REPU e divulgada em julho de 2025, demonstra correlação fraca ou inexistente entre o uso das plataformas digitais e a melhoria do desempenho das escolas no SARESP, com escolas que melhoraram seus resultados aparecendo tanto entre as que mais utilizam quanto entre as que menos utilizam as ferramentas digitais oferecidas pela Pasta. Em outros termos: aproximadamente meio bilhão de reais foi alocado em ferramentas que, segundo evidência empírica produzida com

dados oficiais, não geram impacto mensurável sobre os resultados educacionais — circunstância que coloca em xeque a economicidade da contratação à luz do art. 70 da Constituição Federal.

Mais grave ainda é o cenário de imposição compulsória dessas ferramentas, com a instituição de mecanismos de monitoramento contínuo dos profissionais da educação por meio de plataformas como o “Super BI”, que centralizam indicadores diretamente vinculados à avaliação do trabalho docente e da gestão escolar. A obrigatoriedade de uso é objeto de pesquisa amplamente divulgada pelo GEPUD/REPU, segundo a qual a esmagadora maioria dos profissionais da educação ouvidos confirmou que o uso de plataformas digitais durante as aulas é compulsório. Os dados também indicam que livros didáticos deixaram de ser utilizados e que atividades culturais foram reduzidas ou suprimidas em razão das exigências associadas às plataformas. Ademais, verificou-se o encurtamento do tempo de aula em favor da interação com ferramentas digitais. Nesse contexto, a atividade de ensinar — que é privativa dos docentes e exige diálogo e interação permanentes com os estudantes — passou a ser parcialmente substituída pela mediação tecnológica. Observa-se, assim, a imposição de uma padronização de caráter vertical, desconsiderando a diversidade das realidades sociais, econômicas e culturais existentes no Estado de São Paulo.

A gravidade institucional do quadro é confirmada pela atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo. O Grupo de Atuação Especial em Educação (GEDUC) do MPSP recomendou formalmente, em outubro de 2025, que o governo estadual encerrasse a obrigatoriedade do uso de plataformas digitais em escolas públicas e revogasse os atos normativos de punição a docentes que não atingissem metas de tempo de conexão²⁹. A investigação do MPSP concluiu que a imposição pela Secretaria da Educação a todas as escolas e o uso obrigatório de plataformas digitais e material digital pré-produzido representa violação aos arts. 206, II, III, V e VI, 211 e 227 da Constituição da República; aos arts. 4º, IX, XII e parágrafo único, 8º, 13, 15 e 25 da LDB; ao art. 4º da Lei nº 15.100/2025; à Resolução CEB/CNE nº 4/2025 e ao Parecer CEB/CNE nº 2/2025; e aos arts. 3º, 4º, 7º, 53 e 70 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Em dezembro de

²⁹ <https://educacao.uol.com.br/noticias/2025/12/02/mp-sp-pede-fim-do-uso-obrigatorio-de-apps-nas-escolas-governo-deve-acatar.htm>

2025, diante do não acatamento da recomendação, o MPSP, em conjunto com a Defensoria Pública do Estado, ajuizou ação civil pública pedindo o fim do uso obrigatório de aplicativos digitais e *slides* nas aulas da rede estadual, com prazo de 30 dias para reestruturação das regras do ensino digital e fixação de seu caráter opcional.

À dimensão pedagógica e orçamentária somam-se preocupações relevantes em matéria de proteção de dados pessoais. A operação contínua de plataformas digitais utilizadas obrigatoriamente por estudantes em idade escolar, incluindo crianças e adolescentes, implica tratamento sistemático e em larga escala de dados pessoais sensíveis, em contexto que demanda observância estrita da Lei nº 13.709/2018 (LGPD), em especial dos princípios da finalidade, adequação, necessidade, transparência e prevenção (art. 6º), e do regime específico aplicável ao tratamento de dados de crianças e adolescentes (art. 14). A submissão compulsória de estudantes ao papel de fornecedores involuntários de dados a aplicativos privados, sem que haja, segundo análises convergentes, transparência adequada quanto ao funcionamento das ferramentas e à destinação dos dados coletados, configura, no mínimo, hipótese de risco regulatório elevado, cuja apreciação não pode ser ignorada pelo Tribunal de Contas Paulista.

O regime jurídico aplicável ao tratamento de dados pessoais nesse contexto é particularmente exigente. O art. 14 da Lei nº 13.709/2018 (LGPD) determina que "o tratamento de dados pessoais de crianças e de adolescentes deverá ser realizado em seu melhor interesse" (*caput*) e exige consentimento específico e em destaque dado pelo responsável legal (§ 1º), proibindo expressamente o condicionamento da participação dos titulares em jogos, aplicações de internet ou outras atividades ao fornecimento de informações pessoais além das estritamente necessárias à atividade (§ 4º)³⁰.

O Conselho da Justiça Federal, no Enunciado nº 684 da IX Jornada de Direito Civil (2022), consolidou que o art. 14 da LGPD não exclui a aplicação de outras bases legais cabíveis, observado o princípio do melhor interesse da criança. A submissão massiva, compulsória e

³⁰ BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais — LGPD), em especial o art. 14, que disciplina o tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes "em seu melhor interesse". Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm.

centralizada dos milhões de estudantes da rede estadual paulista a interações com plataformas privadas, tais como Alura, Khan Academy, Matific, SPeak, entre outras, com fluxos de dados cuja documentação técnica de impacto à proteção de dados pessoais (art. 5º, XVII, e art. 38 da LGPD) não foi, ao que tudo indica nos autos, formalmente produzida ou divulgada, configura, no mínimo, hipótese de risco regulatório elevado, cuja apreciação, cabe repisar, se impõe a esse Tribunal de Contas.

Soma-se, ainda, a recomendação reiterada da Sociedade Brasileira de Pediatria, em seu Manual de Orientação "#MENOS TELAS #MAIS SAÚDE — Atualização 2024", no sentido de que adolescentes entre 11 e 18 anos limitem o tempo total de telas a duas a três horas diárias, abrangendo todas as finalidades — conjunto que torna manifestamente desarrazoada a imposição, pela Pasta, de tempo adicional obrigatório de tela em ambiente escolar, especialmente quando esse tempo é dimensionado segundo metas de uso por plataforma e cobrança de produtividade por aluno por semana³¹.

Soma-se, ainda, o potencial cenário de conflito de interesses, intrínseco à condução da política pela atual gestão da Secretaria da Educação. Como amplamente noticiado pela imprensa nacional, o atual Secretário da Educação é dono de participação societária expressiva em empresa do setor de tecnologia educacional, com histórico de fornecimento ao setor público em diversos níveis federativos^{32 33}. A condução de política pública estadual centrada em massiva digitalização do ensino, com repercussões diretas no mercado de tecnologia educacional, por gestor com vinculação societária a empresa do segmento, exige, à luz da Lei nº 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesses) e da Lei nº 8.429/1992 (LIA), regime reforçado de transparência, *compliance* e

³¹ SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA (SBP). Manual de Orientação #MENOS TELAS #MAIS SAÚDE — Atualização 2024. Grupo de Trabalho Saúde na Era Digital. Disponível em: https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/24604c-MO_MenosTelas_MaisSaude-Atualizacao.pdf. Acesso em: 28 abr. 2026.

³² <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/08/11/renato-feder-educacao-sao-paulo-conflito-de-interesse-contratos.htm>

³³ <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/08/05/mp-investiga-secretario-de-educacao-de-sp-por-conflito-de-interesse-em-contratos-da-gestao-estadual.ghtml>

segregação decisória, sem o qual a presunção de impessoalidade e moralidade administrativa (art. 37 da CF/1988) restaria comprometida.

Cumprido detalhar os fatos institucionalmente documentados, em razão da gravidade dos riscos implicados no quadro em apreço. Em 2 de outubro de 2025, o Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC) do Ministério Público do Estado de São Paulo, com fundamento em apuração lastreada em audiência pública realizada em fevereiro de 2025 e em questionário on-line aplicado entre junho e julho de 2025, que recebeu cerca de 30 mil respostas anônimas de profissionais da educação da rede estadual, expediu Recomendação formal à Secretaria da Educação e ao seu titular, exigindo, no prazo de trinta dias, cinco providências cumulativas:

- (i) a elaboração de plano permanente de atenção à saúde psíquica de crianças e adolescentes;
- (ii) a adoção de diretrizes claras de uso facultativo das plataformas;
- (iii) a oferta de plano de capacitação aos profissionais da educação;
- (iv) a extinção de punições administrativas associadas ao não atingimento de metas de uso e tempo de conexão, com revogação expressa do art. 2º, III, da Resolução Seduc nº 4, de 19 de janeiro de 2024; e
- (v) a anulação das punições já aplicadas com fundamento nos atos referidos, com restabelecimento da situação funcional dos profissionais atingidos³⁴.

Em dezembro de 2025, diante do acatamento apenas parcial pela Pasta, o Ministério Público do Estado de São Paulo, em conjunto com a Defensoria Pública do Estado, ajuizou Ação Civil Pública requerendo, com pedido liminar, a fixação de caráter facultativo do uso das plataformas e a reestruturação das regras de avaliação de docentes e gestores no prazo de trinta

³⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC). Recomendação à Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (Seduc-SP) e ao Secretário Renato Feder. Divulgada em 2 out. 2025. Cf. cobertura institucional em: ADUSP. MP-SP recomenda que Feder deixe de impor uso das plataformas digitais nas escolas públicas. Disponível em: <https://adusp.org.br/governo-do-estado/plataformas-escolas-2/>. Acesso em: 28 abr. 2026.

dias³⁵. Nessa data, segundo registros públicos, a Secretaria da Educação informou ter acatado, ainda que parcialmente, as recomendações ministeriais, prometendo adotar, no ano letivo subsequente, novas orientações compatíveis com a autonomia dos profissionais da educação, a serem aferidas, no entanto, no exame específico das contas de 2025 e de 2026. Para a apreciação das contas de 2024, ora examinadas, o quadro é inequívoco: a política de plataformização foi conduzida em formato compulsório, com mecanismos punitivos a docentes e gestores, em afronta às disposições constitucionais e infraconstitucionais já arroladas.

Por derradeiro, cabe reiterar o risco associado ao quadro de plataformização no contexto da SEE-SP e em face do regime jurídico de prevenção a conflitos de interesses no exercício de cargo público³⁶. Como amplamente documentado pela imprensa nacional³⁷, o atual Secretário da Educação possui vinculação societária com empresa do setor de tecnologia educacional, mantida indiretamente por estrutura corporativa em jurisdição estrangeira, com participação relevante. A condução, por gestor com tal vinculação, de política pública estadual centrada em massiva digitalização do ensino com repercussões diretas sobre o mercado de tecnologia educacional impõe regime reforçado de transparência, segregação decisória, declaração formal de impedimentos e exame pelos órgãos de controle competentes — sob pena de potencial mitigação da presunção de impessoalidade e moralidade administrativa que rege a Administração Pública (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

Diante do exposto, é imperioso que a Secretaria da Educação apresente, no contexto do presente pedido de diligência, o detalhamento integral das contratações de plataformas digitais nos exercícios de 2023, 2024 e 2025, com a discriminação dos respectivos valores, a fundamentação

³⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO; DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Ação Civil Pública pelo fim do uso obrigatório de aplicativos digitais e slides nas aulas da rede estadual. Ajuizada em dez. 2025. Cf.: METRÓPOLES. MPSP questiona governo sobre uso de plataformas digitais em aulas. Disponível em: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/mpsp-questiona-plataformas-aulas>. Acesso em: 28 abr. 2026.

³⁶ BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal. Cf., ainda: art. 37, *caput*, da Constituição Federal (princípios da impessoalidade e moralidade administrativa); e art. 11 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

³⁷ A apuração jornalística sobre a vinculação societária do atual Secretário da Educação a empresa do setor de tecnologia educacional, e sobre a contratação dessa empresa pela Pasta, foi amplamente noticiada. Cf., entre outras fontes: METRÓPOLES. Multilaser: deputado pede convocação de Feder para falar de contratos. Disponível em: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/multilaser-deputado-pede-convocacao-de-feder-para-falar-de-contratos>. Acesso em: 28 abr. 2026.

técnica das aquisições e o parecer comprobatório da eficácia pedagógica das ferramentas adquiridas. Também se faz necessária a apresentação de avaliação técnica independente sobre o impacto dessas plataformas nos indicadores de aprendizagem da rede estadual.

Adicionalmente, deve ser apresentado o Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais, nos termos do art. 5º, inciso XVII, da LGPD, referente às principais plataformas digitais utilizadas de forma obrigatória na rede, com especial atenção ao tratamento de dados de crianças e adolescentes.

Requer-se, ainda, a documentação dos atos normativos que instituíram a obrigatoriedade do uso dessas plataformas e a imposição de metas de conexão a docentes e gestores, bem como o registro de eventuais sanções aplicadas com fundamento nesses atos.

Por fim, deve ser apresentada declaração formal acerca das medidas de segregação decisória e de prevenção a conflitos de interesse adotadas no âmbito da Pasta, considerando a eventual vinculação societária do atual Secretário a empresa do setor de tecnologia educacional.

XVII. Qualidade do Ensino

Já no tocante à educação da rede estadual, observa-se que, embora tenha havido avanço ao longo da série histórica, o período mais recente revela estagnação e incapacidade de cumprimento das metas, indicando perda de efetividade das políticas educacionais.

Nos anos iniciais do ensino fundamental, o IDEB alcança 6,2 em 2023, abaixo da meta de 6,6, o que não se mostra aceitável. Mais preocupante é o fato de que, entre 2019 e 2023, o indicador praticamente não evoluiu, mantendo-se no mesmo patamar após anos de crescimento anterior. O nível de aprendizagem de 6,22, combinado com taxa de fluxo de 99%, evidencia que o sistema já opera próximo do limite em termos de aprovação, restando como principal desafio o avanço da aprendizagem, que não vem ocorrendo. Em outras palavras, a rede estadual esgotou o ganho via fluxo e não consegue gerar incrementos adicionais de qualidade, o que, por sinal, acentua

o desarranjo estrutural na composição do quadro de pessoal docente, cada vez mais precarizado em contratações temporárias abusivas.

Nos anos finais, a situação é ainda mais crítica. O IDEB de 5,1 em 2023 permanece significativamente abaixo da meta de 5,8. Após crescimento relativo até 2019, observa-se desaceleração e estagnação no período recente, sem qualquer sinal de convergência para a meta. A taxa de fluxo de 97% indica persistência de reprovação e evasão, ao mesmo tempo em que o nível de aprendizagem de 5,28 revela domínio insuficiente dos conteúdos. O sistema não consegue nem garantir progressão plena, nem elevar o padrão de aprendizagem, evidenciando dupla ineficiência.

No ensino médio, o quadro é ainda mais grave, pois revela um recalcitrante baixo desempenho estrutural. O IDEB de 4,2 em 2023 está muito distante da meta de 5,1, e a evolução recente mostra estagnação e leve regressão após 2019. A taxa de fluxo de 92% indica perda relevante de alunos ao longo do percurso, enquanto o nível de aprendizagem de 4,51 demonstra que aqueles que permanecem no sistema não atingem competências adequadas. Trata-se de um nível de ensino em que a política educacional estadual claramente não entrega resultados minimamente satisfatórios.

No que se refere ao valor adicionado, o diagnóstico é igualmente preocupante. A transição dos anos iniciais para os anos finais e, sobretudo, para o ensino médio, não gera ganhos consistentes de aprendizagem. Embora as proficiências aumentem formalmente em termos absolutos, esse crescimento é modesto diante do tempo adicional de escolarização e insuficiente para alterar de forma relevante o posicionamento dos alunos nos níveis de desempenho. No período mais recente, esse valor adicionado é ainda menor, sugerindo perda de capacidade do sistema em produzir aprendizagem incremental.

Diante disso, conclui-se que a rede estadual apresenta sinais claros de esgotamento do modelo atual, com estagnação dos indicadores no período recente, não cumprimento das metas e baixo valor agregado ao longo da trajetória escolar. A manutenção de taxas elevadas de aprovação, especialmente nos anos iniciais, não se traduz em melhoria da aprendizagem, enquanto nos níveis mais avançados o sistema falha simultaneamente em reter alunos e em promover seu

desenvolvimento educacional. Trata-se, portanto, de um quadro que exige revisão estrutural das estratégias pedagógicas e de gestão, sob pena de perpetuação de resultados insuficientes.

Os resultados das avaliações realizadas em 2024, documentados nas Contas do Governador (TC-005174.989.24-4), reforçam esse diagnóstico com dados específicos do exercício em exame. O SARESP 2024 indicou que, embora tenha havido relativa melhora em relação a 2023, o desempenho dos estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio permaneceu, de forma predominante, em níveis médio e baixo, com queda progressiva à medida que se avança na escolaridade. Mais preocupante é o resultado da Avaliação de Fluência Leitora para o 2º Ano do Ensino Fundamental: em novembro de 2024, ao final do ano letivo, 72,7% dos alunos ainda eram pré-leitores ou leitores iniciantes, indicando que quase três quartos dos estudantes desse nível não haviam consolidado habilidades básicas de leitura (TC-005174.989.24-4, fl. 184).

Mbiti (2016) e Woessmann (2016) convergem em demonstrar que o volume de recursos financeiros, tomado isoladamente, é um preditor fraco dos resultados educacionais: o que determina a conversão de gasto em aprendizagem é a qualidade do arranjo institucional que governa como esses recursos chegam às escolas, como os profissionais são selecionados, monitorados e responsabilizados, e como as informações sobre resultados retroalimentam as decisões de gestão.

A constatação de que o Estado alegadamente aplica R\$ 56,3 bilhões em MDE (26,98% das receitas) e ainda assim obtém resultados de aprendizagem predominantemente médios e baixos, com quase três quartos dos alunos do 2º ano sem domínio da leitura ao final do ano letivo, é precisamente o padrão que a literatura descreve como resultado esperado de sistemas com fraca *accountability*, estruturas de incentivo inadequadas e ciclos de monitoramento incompletos.

Woessmann (2016) demonstra que os fatores institucionais, incluindo sistemas de exames externos, mecanismos de supervisão e vínculos estáveis dos profissionais, respondem por parcela da variação internacional no desempenho comparável à do contexto familiar, e superior à dos insumos materiais. O distanciamento da rede estadual paulista em relação a esses parâmetros

não é circunstancial, é documentado de forma reiterada nos autos e também nas Contas de Governador.

XVIII - Do Balanço de Descumprimento do Plano Estadual de Educação (Lei Estadual nº 16.279/2016) à Luz do PNE Prorrogado pela Lei nº 14.934/2024

O exame das contas da Secretaria da Educação relativas ao exercício de 2024 não pode prescindir de balanço sistemático, meta a meta, do grau de cumprimento, pelo Estado de São Paulo, do Plano Estadual de Educação (PEE-SP), aprovado pela Lei Estadual nº 16.279, de 8 de julho de 2016, em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE) instituído pela Lei nº 13.005/2014. Tal exame se reveste de especial significado nas presentes contas porque o exercício de 2024, ora examinado, corresponde ao último ano completo de vigência integral do PNE 2014-2024 e, conseqüentemente, do principal ciclo de planejamento educacional decenal a que o Estado de São Paulo se vinculou nos termos do art. 214 da Constituição Federal.

Nem se diga que a prorrogação da vigência do PNE até 31 de dezembro de 2025, operada pela Lei nº 14.934/2024, afastaria tal dever de fechamento conclusivo do ciclo decenal do planejamento setorial da política pública de educação.

A obrigação de cumprimento do PEE-SP não é mera diretriz programática. O art. 10 da Lei Estadual nº 16.279/2016 é categórico ao estabelecer que "o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Estado serão formulados de maneira a *assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PEE*". Trata-se, portanto, de norma de direito financeiro de aplicação cogente, cuja inobservância configura, em si mesma, irregularidade na elaboração e execução orçamentária, com reflexos diretos sobre a regularidade das contas examinadas.

Não obstante, o quadro de descumprimento do PEE-SP, em sua vinculação ao PNE, é amplamente documentado, tanto pelo controle externo, quanto pela literatura acadêmica e pelos próprios mecanismos formais de monitoramento. A Atricon registrou, ao final do ciclo do PNE

2014-2024, que apenas quatro das vinte metas do plano foram parcialmente atingidas no plano nacional, cenário ao qual o Estado de São Paulo, longe de configurar exceção, contribui de modo significativo em razão do peso de sua rede na estatística federativa³⁸.

Em sede acadêmica, o próprio processo de aprovação tardia do PEE-SP, que se deu apenas em julho de 2016, mais de um ano após o prazo legal estabelecido pelo PNE para os Planos Estaduais, já antecipava a possibilidade de o instrumento converter-se em "peça de ficção", como advertido por especialistas no curso de sua tramitação legislativa.

A análise meta a meta que esta Procuradoria de Contas requer de modo específico no presente pedido de diligência encontra base inequívoca de descumprimento já documentada nestes autos e nas Contas do Governador (TC-005174.989.24-4). Limitando-nos a um conjunto inicial e não exaustivo de exemplos paradigmáticos:

Em sede comparativa nacional, o balanço produzido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), ao final do ciclo do PNE 2014-2024, é eloquente: das vinte metas do plano nacional, apenas quatro foram parcialmente atingidas, conforme registrou o Presidente daquela Associação em coluna pública de julho de 2024³⁹, para cujo resultado o Estado de São Paulo concorre, agravando o cenário federativo, dado o impacto proporcional de sua rede no agregado nacional.

A presente manifestação compartilha integralmente desse diagnóstico institucional e sustenta que a apreciação das contas anuais da SEE-SP, no último ano completo do ciclo decenal do PNE prorrogado pela Lei nº 14.934/2024⁴⁰, não pode ser tecnicamente realizada sem balanço pormenorizado e meta a meta do cumprimento do PEE-SP no período 2016-2024⁴¹ — exigência

³⁸ <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2024/06/25/plano-nacional-de-educacao-completa-10-anos-com-apenas-4-das-20-metas-cumpridas-alerta-entidade.ghtml>

³⁹ ATRICON — Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil; INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). Metas do Plano Nacional de Educação (PNE): proposta de relatório final. Disponível em: <https://atrimon.org.br>. Sobre o balanço final do PNE 2014-2024, cf. SILVA, Edilson de Sousa. Plano Nacional de Educação, uma responsabilidade de todos. O Estado de S. Paulo, 19 jul. 2024.

⁴⁰ BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). Cf., ainda: BRASIL. Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024, que prorrogou a vigência do PNE até 31 de dezembro de 2025.

⁴¹ SÃO PAULO (Estado). Lei nº 16.279, de 8 de julho de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16279-08.07.2016.html>. Acesso em: 28 abr. 2026.

que se converte, nesta manifestação, em pedido formal de diligência, sob pena de esvaziamento integral da fiscalização do art. 214 da Constituição Federal pelo controle externo.

No tocante à Meta 3 do PEE-SP, ou seja, universalizar, até 2016, o atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos e elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%, a persistência de taxas relevantes de evasão escolar e de jovens fora da escola, conforme documentado na seção sobre evasão desta manifestação, evidencia descumprimento material e duradouro do compromisso decenal, além de impactar o §2º do art. 208 da CF/1988.

No tocante à Meta 4, relativa à Educação Especial Inclusiva, a constatação de que apenas 1.607 das 5.042 escolas estaduais são consideradas acessíveis e de que 51,8% dos alunos da Educação Especial não estão matriculados em qualquer modalidade de Atendimento Educacional Especializado (TC-005174.989.24-4, fls. 109–111) configura descumprimento integral, sob qualquer ótica avaliativa.

Por seu turno, no tocante à Meta 7, referente à qualidade da educação básica e atingimento de desempenho conforme resultados do IDEB específicos, os respectivos indicadores do Estado de São Paulo encontram-se sistematicamente abaixo das metas projetadas, com estagnação no período recente, conforme documentado na seção sobre qualidade do ensino. Particularmente, as estratégias 7.5, sobre o atingimento de níveis suficiente e desejável de aprendizagem ao final da vigência do plano, encontram-se materialmente descumpridas, conforme demonstrado pelos resultados da Avaliação de Fluência Leitora, com 72,7% de pré-leitores ou leitores iniciantes ao final do 2º ano do Ensino Fundamental em novembro de 2024.

Já no tocante à Meta 9, relativa à alfabetização e analfabetismo funcional, o quadro de fluência leitora documentado configura, à luz do art. 208, I, da CF/1988 e da própria Meta 9 do PEE-SP, descumprimento qualificado, com elevado custo individual e social.

Quanto à Meta 18, ou seja, sobre planos de carreira e provimento por concurso público — Estratégia 18.1 do PEE-SP, o quadro de mais de 50% de docentes temporários no consolidado estadual e de mais de 85% no caso específico do PEB configura descumprimento absoluto da

Estratégia 18.1, que estabelece como objetivo a composição mínima de 90% de servidores efetivos no magistério público.

A esses descumprimentos meta a meta soma-se o descumprimento institucional sistêmico de comandos organizativos do próprio PEE-SP. Conforme apurado nas Contas do Governador, o Sistema Estadual de Educação a que se refere o art. 7º da Lei Estadual nº 16.279/2016, cuja criação, em lei específica, deveria ter ocorrido até julho de 2018, não foi formalizado, em descumprimento já superior a sete anos. Tais omissões institucionais não são meras lacunas formais, pois elas comprometem estruturalmente a capacidade do Estado de planejar, monitorar e implementar a política pública educacional em regime de colaboração com os Municípios, conforme determina o art. 211 da Constituição Federal.

Diante desse quadro, é imperioso, especialmente em se tratando do fechamento do ciclo decenal de vigência do PNE 2014-2024, que a Secretaria da Educação apresente, no contexto do presente pedido de diligência, balanço pormenorizado e meta a meta do cumprimento do PEE-SP no período 2016-2024, com especificação numérica de cada indicador, cronograma de medidas adotadas, dotações orçamentárias correspondentes e justificativa para os descumprimentos identificados, sob pena de prosseguir-se à responsabilização dos gestores.

XIX. Síntese e Implicações Institucionais

Os achados da instrução examinados nas seções precedentes, cotejados com o parecer das Contas do Governador do exercício de 2024, albergadas no TC-005174.989.24-4, convergem para um diagnóstico unitário: as irregularidades documentadas não constituem um conjunto de ocorrências isoladas, mas manifestações de fragilidades sistêmicas de governança que permeiam o ciclo completo de planejamento, execução, monitoramento e responsabilização da política educacional paulista.

A convergência entre os dois processos é significativa do ponto de vista institucional. O Ministério Público de Contas, nas Contas do Governador, suscitou ressalvas expressas quanto às

falhas na gestão estadual do ensino (TC-005174.989.24-4, fl. 128). Neste aspecto, a presente manifestação aprofunda essa análise no âmbito específico da Secretaria da Educação, documentando com maior granularidade as irregularidades que, no nível agregado das contas do Governador, se manifestam como resultados educacionais insatisfatórios e como fragilidades na execução dos recursos. O diagnóstico produzido por dois processos independentes, com metodologias distintas, sobre o mesmo objeto e exercício, reforça a consistência e a robustez das conclusões.

Particular gravidade resulta da convergência adicional com a atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo durante o exercício de 2024 e o início de 2025, abrangendo as manifestações ministeriais e as ações judiciais e extrajudiciais propostas no período pelos colegas do *Parquet* ordinário contra a SEE-SP. Em especial, a recomendação do Grupo de Atuação Especial em Educação (GEDUC) sobre a plataformização compulsória do ensino e a subsequente ação civil pública ajuizada em conjunto com a Defensoria Pública do Estado em dezembro de 2025 somam-se às presentes para configurar um cenário em que três órgãos de controle institucional independentes, ou seja, este Ministério Público de Contas, o Ministério Público do Estado de São Paulo e a Defensoria Pública, chegam a diagnósticos amplamente convergentes sobre o estado crítico da política educacional do Estado de São Paulo. Tal convergência institucional não pode ser ignorada por essa Corte de Contas no juízo de mérito sobre as contas examinadas.

Schiavo-Campo (2017), Mbiti (2016), Woessmann (2016) e Lavecchia et al. (2016) convergem ao descrever sistemas educacionais e orçamentários mais robustos como aqueles que dispõem de mecanismos de *accountability* dotados de consequências efetivas e previsíveis. Esses sistemas também se caracterizam pela integração entre informações de desempenho e decisões de gestão. Outro elemento central é a estabilidade dos vínculos funcionais dos profissionais da educação. Soma-se a isso a coerência entre o desenho das estruturas de incentivo e os objetivos de aprendizagem. À luz desses parâmetros, o distanciamento do sistema ora examinado não se revela circunstancial. Trata-se de um afastamento estrutural, reiterado ao longo dos exercícios e amplamente documentado nos autos.

O quadro consolidado nas seções precedentes não recomenda, neste momento, uma conclusão definitiva quanto à regularidade material das presentes contas. Não são impropriedades meramente formais ou falhas episódicas passíveis de saneamento imediato, mas, sim, um conjunto de indícios consistentes de disfunções estruturais e reiteradas ao longo do tempo. Daí se explica porque a adequada formação do convencimento desse Egrégio Tribunal demanda o aprofundamento instrutório de aspectos relevantes ainda não suficientemente esclarecidos.

Com efeito, os elementos constantes dos autos apontam para a possível existência de práticas administrativas que, em tese, podem configurar desconformidade com comandos constitucionais, legais e judiciais — dentre as quais se destacam: a elevada proporção de vínculos docentes de natureza precária; a persistência de limitações estruturais em acessibilidade da rede física; a execução orçamentária de programas com baixa materialização física; a adoção de soluções tecnológicas, cuja eficácia pedagógica e aderência normativa carecem de demonstração robusta, entre outras falhas.

Diante da gravidade potencial desses achados, a sua adequada qualificação jurídica e fática exige a oitiva detalhada da Origem, com a apresentação de informações técnicas, documentos comprobatórios e eventuais estudos que permitam a esse Tribunal aferir, com precisão, a extensão, as causas e as consequências das situações apontadas. Ademais, a reiteração histórica de apontamentos de natureza semelhante — conforme já registrado por esta Procuradoria de Contas em exercícios anteriores —, longe de autorizar, de plano, um juízo sancionatório, reforça a necessidade de se compreender, em profundidade, os fatores institucionais, operacionais e decisórios que têm contribuído para a persistência desses achados, inclusive à luz das manifestações da própria Administração e dos entendimentos adotados ao longo do tempo pelos órgãos jurídicos e de controle.

Registre-se, ainda, que a matéria em exame transcende a dimensão estritamente contábil ou formal das contas públicas, alcançando a efetividade de políticas públicas essenciais e, em última instância, a concretização do direito fundamental à educação. Justamente por isso, impõe-se que a atuação desse Tribunal se dê com base em instrução completa, consistente e contraditória, apta a subsidiar decisão que seja não apenas juridicamente adequada, mas também materialmente

justa e institucionalmente eficaz. Diante desse contexto, mostra-se imprescindível a abertura de fase de instrução complementar, com a devida assinatura de prazo à Secretaria da Educação, para que se manifeste de forma circunstanciada sobre os pontos suscitados, apresentando os esclarecimentos e documentos pertinentes.

Ante o exposto, o *Parquet* de Contas reitera que a matéria não está em condições de apreciação final, uma vez que subsistem pontos relevantes a serem ainda abordados em sede de assinatura de prazo, especialmente no que se refere aos seguintes quesitos:

1- Execução Orçamentária

- a) Considerando a baixa execução do Programa 0815 – Gestão Institucional da Secretaria da Educação, responsável por funções estruturantes da administração educacional, quais fatores explicam a execução inferior à média global e quais medidas foram adotadas para assegurar a plena implementação das ações de suporte institucional?
- b) Diante da execução nula do Programa 0814 – Expansão, Melhoria e Reforma da Rede Física Escolar e Administrativa, quais providências foram adotadas para assegurar a efetiva realização das ações originalmente previstas, e como a Administração garante que a reclassificação dessas ações no Programa 0815 não compromete a rastreabilidade e a transparência orçamentária?
- c) Tendo em vista a justificativa apresentada pela Secretaria quanto à reestruturação programática e incorporação das ações do Programa 0814 ao Programa 0815, quais mecanismos foram implementados para assegurar que a reestruturação não tenha resultado em descontinuidade ou subexecução das ações originalmente planejadas?
- d) Considerando a ausência de execução de programas orçamentários formalmente previstos, quais medidas de controle interno estão sendo adotadas para evitar que situações semelhantes se repitam, garantindo maior aderência entre planejamento, orçamento e execução?

- e) No que se refere à rastreabilidade e ao controle social do gasto público, quais instrumentos estão sendo utilizados para permitir o acompanhamento das ações de expansão e melhoria da infraestrutura escolar, diante da alteração da estrutura programática?
- f) Diante do risco de substituição do planejamento formal por decisões discricionárias de execução, quais providências estão sendo adotadas para reforçar a governança orçamentária e assegurar que a execução reflita efetivamente as prioridades definidas nos instrumentos de planejamento?
- g) Considerando o impacto da execução orçamentária sobre a credibilidade do PPA e do ciclo orçamentário, quais ações estão sendo implementadas para fortalecer o alinhamento entre PPA, LOA e execução financeira, garantindo consistência e efetividade do planejamento público?

2 – Controle Interno

- a) Considerando a ausência de relatório elaborado pela Controladoria Geral do Estado (CGE) e pela Unidade de Gestão de Integridade da Secretaria da Educação, quais são as razões para a não disponibilização desses documentos no exercício analisado?
- b) Diante da inexistência de registros de atuação do controle interno, quais medidas estão sendo adotadas para assegurar a efetiva implementação e funcionamento dos mecanismos de controle interno, conforme previsto na legislação aplicável?
- c) Quais providências estão sendo tomadas para garantir que o controle interno exerça, de forma sistemática e contínua, suas funções de prevenção, detecção de riscos, correção de falhas e monitoramento da gestão, antes da atuação do controle externo?

3 – Adiantamentos

- a) Quais as razões para o descumprimento dos prazos de prestação de contas dos adiantamentos identificados e quais medidas foram adotadas para apuração de responsabilidades e correção das falhas?

- b) Quais providências estão sendo implementadas para fortalecer os controles internos e o acompanhamento tempestivo dos adiantamentos, de modo a evitar recorrência de pendências em exercícios futuros?
- c) Que mecanismos estão sendo adotados para assegurar a rastreabilidade, transparência e conformidade legal na execução e prestação de contas dos adiantamentos, garantindo maior aderência às normas e à responsabilidade fiscal?

4 – Contratos e Procedimentos Administrativos

- a) Quais medidas concretas foram adotadas pela Administração para aprimorar os procedimentos de pesquisa de preços, de forma a assegurar número adequado de cotações, prazo suficiente para resposta dos fornecedores e formação de preços de referência compatível com os parâmetros legais e de mercado?
- b) Quais providências foram tomadas para coibir o fracionamento indevido de despesas e contratações por dispensa fora dos limites legais, assegurando estrita observância à legislação de licitações e à competitividade dos certames?
- c) Quais mecanismos foram implementados para reforçar a fiscalização e a gestão contratual, garantindo a adequada execução dos serviços contratados, o cumprimento das obrigações pelas contratadas e a responsabilização por falhas de execução?
- d) Quais medidas foram adotadas para assegurar a tempestividade e a transparência das publicações contratuais e o correto envio das informações aos sistemas oficiais de controle, evitando atrasos, omissões e comprometimento do controle externo?
- e) Quais providências foram adotadas para aprimorar a governança das contratações públicas, incluindo a melhoria do planejamento, a qualificação dos controles internos e a mitigação de riscos de sobrepreço, ineficiência ou prejuízo ao erário?

5 – Gestão Patrimonial e Controle de Almoxarifado

- a) Quais providências foram adotadas para corrigir as divergências entre os sistemas patrimoniais e contábeis (SAM, SIAFEM e SIGEO), assegurando a plena conciliação entre os registros e a fidedignidade das informações patrimoniais ao final do exercício?
- b) Quais medidas foram implementadas para regularizar a situação dos bens não cadastrados e assegurar que todos os bens patrimoniais adquiridos ou recebidos sejam tempestivamente incorporados aos sistemas de controle, evitando omissões e distorções nos demonstrativos contábeis?
- c) Quais ações foram adotadas para instituir ou fortalecer a realização de inventários físicos periódicos, garantindo a correspondência entre os bens efetivamente existentes e os registros contábeis e patrimoniais?
- d) Quais providências foram tomadas para aperfeiçoar a governança patrimonial, especialmente nas unidades em que não há controle informatizado ou em que o controle ainda se dá exclusivamente por meios físicos, em desacordo com padrões mínimos de transparência e rastreabilidade?
- e) Quais medidas de gestão foram implementadas para melhorar as condições físicas dos almoxarifados, garantindo guarda adequada, conservação dos bens públicos e conformidade com normas mínimas de controle e segurança?
- f) Quais providências a Administração pretende adotar para evitar a reincidência das falhas estruturais identificadas, especialmente quanto à integração entre sistemas, à atualização cadastral tempestiva e à responsabilização pela gestão patrimonial nas unidades descentralizadas?

6 – Gestão Patrimonial (Sistêmica) e Conformidade Normativa

- a) Quais providências concretas foram adotadas para concluir a implantação e garantir o uso efetivo do sistema SAM-Patrimônio em todas as Unidades Gestoras Executoras, substituindo controles paralelos (planilhas, GEMAT) e assegurando padronização, rastreabilidade e fidedignidade dos registros patrimoniais?

- b) Quais medidas foram implementadas para sanar a ausência de depreciação contábil dos bens, em cumprimento à Portaria STN nº 548/2015, e para corrigir os impactos já produzidos nas demonstrações contábeis?
- c) Quais ações foram adotadas para regularizar a situação dos imóveis sem AVCB válido, incluindo a definição de cronograma, recursos e responsabilidades, de modo a mitigar riscos à integridade física de alunos, servidores e usuários?
- d) Quais medidas de controle e prevenção foram adotadas para reduzir a recorrência de furtos, roubos e extravios de bens, especialmente de equipamentos de informática, e como tem sido assegurada a responsabilização e a recuperação dos ativos?
- e) Quais providências foram tomadas para fortalecer a governança patrimonial, incluindo rotinas de inventário físico, conciliações periódicas, responsabilização dos gestores e capacitação das equipes envolvidas?
- f) De que forma a Administração pretende assegurar a integridade e a confiabilidade das informações patrimoniais, corrigindo inconsistências já identificadas e prevenindo sua reincidência nos exercícios futuros?

7 - Manutenção Predial das Escolas e "Escolas de Lata"

- a) Qual o diagnóstico atualizado, por unidade escolar e por Diretoria de Ensino, do estado de conservação predial da rede estadual, com identificação do quantitativo de unidades em estrutura provisória ou inadequada, incluindo as denominadas "escolas de lata"?
- b) Qual o passivo total de obras de manutenção e adequação predial da rede estadual ao final do exercício de 2024 e qual o cronograma vinculante de eliminação dessa demanda reprimida?
- c) Qual a evolução, no período 2014-2024, da dotação orçamentária e da execução financeira destinadas à manutenção predial da rede estadual, em valores nominais e reais, e quais as providências adotadas para reverter a perda histórica de capacidade de manutenção reconhecida pela própria Pasta nas contas de 2014?

d) De que modo a Administração assegura, à luz do art. 45 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), que a execução orçamentária privilegie a conservação do patrimônio público existente em detrimento da criação ou manutenção de tipologias precárias de unidades escolares?

8 – Ordem Cronológica de Pagamentos

a) Quais medidas foram adotadas para assegurar o cumprimento da ordem cronológica de pagamentos, garantindo isonomia entre credores, transparência na execução financeira e adequada justificativa para eventuais exceções?

b) Quais providências foram implementadas para corrigir e prevenir a reincidência das irregularidades identificadas, especialmente no que se refere ao fortalecimento dos controles internos, padronização de procedimentos e responsabilização das unidades envolvidas?

9 - Descumprimento do TAC de Acessibilidade firmado com o MPSP em 2014

a) Qual o estado atual de cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre a Secretaria da Educação e o Ministério Público do Estado de São Paulo em fevereiro de 2014, especialmente quanto ao cronograma originalmente pactuado, ao quantitativo de escolas adaptadas, ao quantitativo de obras pendentes e às dotações orçamentárias correspondentes nos últimos exercícios?

b) Quais providências objetivas estão sendo adotadas para assegurar o cumprimento integral do TAC, considerando-se que o prazo originalmente pactuado de 15 anos a contar de 2014 está prestes a esgotar-se com índice de cumprimento materialmente inferior a um terço?

c) Quais medidas estão sendo adotadas para suprir o atendimento educacional especializado (AEE) aos 51,8% dos alunos da Educação Especial atualmente sem matrícula em qualquer modalidade de AEE, com especial atenção à constituição de equipe multidisciplinar de saúde e assistência social para apoio às unidades escolares?

d) Qual a posição da Administração quanto à hipótese de configuração de dano moral coletivo decorrente do prolongado descumprimento das obrigações de acessibilidade?

10- Admissão de Pessoal por Tempo Determinado

a) Quais providências estão sendo adotadas para reduzir a dependência de contratações temporárias e recompor o quadro efetivo da Secretaria da Educação por meio de concursos públicos, com cronograma, quantitativo previsto e áreas prioritárias, em observância ao art. 37, IX da CF/1988, ao Decreto Estadual nº 54.682/2009 e à Estratégia 18.1 do PNE?

b) Quais medidas estão sendo implementadas para assegurar que a contratação temporária seja utilizada apenas em situações excepcionais, evitando contratações sucessivas para as mesmas funções e garantindo maior estabilidade e continuidade pedagógica na rede de ensino?

c) Quais critérios técnicos são utilizados para definir a necessidade de contratações temporárias, e de que forma a Administração comprova, de maneira documentada e verificável, a excepcionalidade e temporariedade dessas contratações?

d) Como a Administração justifica a realização de novas contratações temporárias na vigência de concurso público homologado e quais medidas estão sendo adotadas para priorizar o chamamento dos aprovados?

e) Quais mecanismos de controle interno existem para impedir a recontração sucessiva de profissionais para funções permanentes e quais providências foram adotadas para coibir essa prática?

f) De que forma a atual estrutura de vínculos precários impacta a continuidade pedagógica, o vínculo com a comunidade escolar e os resultados educacionais, e quais estratégias estão previstas para mitigar esses impactos?

g) Existem estudos ou diagnósticos formais que dimensionem o déficit de servidores efetivos e estimem o quantitativo necessário para o adequado funcionamento das unidades escolares?

- h) Como a Administração avalia os riscos jurídicos, financeiros e pedagógicos decorrentes da manutenção estrutural de vínculos precários e quais medidas de médio e longo prazo estão sendo planejadas para superar esse quadro?
- i) Qual o montante de recursos públicos aplicados, no exercício de 2024 e nos exercícios anteriores disponíveis, em formação continuada de professores contratados em caráter temporário, e qual a metodologia de mensuração da taxa efetiva de retorno institucional desse investimento, considerando-se o término de tais vínculos ao final do período letivo?
- j) Existe estudo específico sobre o potencial dano ao erário decorrente da aplicação de recursos em formação continuada de pessoal precário, à luz do princípio da economicidade (art. 70 da CF)?

11- Fiscalização Ordenada

- a) Quais providências foram adotadas para sanar, de forma definitiva, as irregularidades já apontadas em exercícios anteriores — especialmente quanto à ausência de AVCB, às deficiências estruturais nas unidades do padrão “Nakamura” e às falhas de acessibilidade, bibliotecas e salas de informática — e qual o cronograma previsto para a completa regularização dessas pendências?
- b) Quais medidas de gestão, controle interno e diagnóstico técnico foram implementadas para identificar as causas estruturais das irregularidades recorrentes e impedir sua reincidência, assegurando o efetivo cumprimento das determinações desta Corte?
- c) Quais providências de médio e longo prazo estão sendo adotadas para garantir condições adequadas de segurança, infraestrutura e acessibilidade nas unidades escolares, assegurando a efetividade das medidas corretivas e evitando a repetição dos problemas identificados?

12 - Outros Achados Dignos de Nota da Fiscalização

- a) Quais providências estão sendo adotadas para corrigir o excesso de cargos em comissão em atividades de natureza administrativa, em desacordo com o art. 37, V, da CF/88, e evitar a reincidência dessa prática?

- b) Quais medidas estão sendo implementadas para reduzir o elevado absenteísmo decorrente de licenças médicas — especialmente por transtornos mentais — e mitigar seus impactos sobre a continuidade das atividades escolares e a qualidade do ensino?
- c) Quais ações estão sendo adotadas para aprimorar os mecanismos de controle interno e de acompanhamento do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), incluindo a regularização das prestações de contas pendentes e a análise tempestiva dos repasses?
- d) Quais medidas estão sendo adotadas para solucionar os problemas recorrentes de infraestrutura escolar, assegurando condições adequadas de funcionamento das unidades?
- e) Quais providências estão sendo adotadas para garantir a atuação efetiva dos mecanismos de controle social, especialmente o funcionamento regular do Conselho de Alimentação Escolar e a adequação dos cardápios, evitando a oferta de alimentos ultraprocessados?
- f) Quais estratégias de médio e longo prazo estão sendo implementadas para enfrentar as deficiências estruturais identificadas na gestão administrativa, pedagógica e de controle, de forma a assegurar a melhoria da qualidade do serviço educacional e a regularidade da aplicação dos recursos públicos?

13 - Superlotação de Salas de Aula e Excesso de Alunos por Professor

- a) Qual o diagnóstico atualizado da relação alunos/turma e alunos/professor na rede estadual, por etapa, modalidade, Diretoria de Ensino e disciplina, especialmente nas disciplinas de menor carga horária semanal?
- b) Quantas turmas, no exercício de 2024, operaram em situação de superlotação à luz dos parâmetros da Resolução SE nº 2/2016 e dos parâmetros técnicos do Conselho Estadual de Educação?
- c) Quais medidas estão sendo adotadas para reverter o quadro de superlotação documentado pelas Contas do Governador (19% a 23% das turmas fora dos parâmetros), considerando-se especialmente os efeitos demonstrados pela literatura empírica sobre desempenho escolar?

d) Qual a justificativa técnica e pedagógica para a manutenção dos atuais limites de alunos por turma, em comparação com parâmetros internacionais e com a evolução de boas práticas em sistemas educacionais comparáveis?

14 - Evasão Escolar, Oferta Irregular de Ensino e Custos para a Sociedade

a) Qual o diagnóstico atualizado das taxas de evasão e abandono escolar na rede estadual, por etapa, modalidade, Diretoria de Ensino e território, especialmente quanto ao público entre 15 e 17 anos protegido pelo art. 208, I e §2º, da CRFB?

b) Qual a análise específica das causas institucionais associadas à evasão escolar (superlotação, infraestrutura, alimentação, acessibilidade, modelo pedagógico) e quais políticas implementadas no exercício de 2024 visaram seu enfrentamento?

c) Qual a estimativa, segundo metodologia técnico-econômica consolidada (a exemplo da empregada em Barros et al., Insper/Fundação Roberto Marinho, 2020), do custo fiscal e social da evasão escolar na rede estadual paulista nos últimos exercícios?

d) De que forma a Administração assegura a regularidade da oferta de ensino, à luz do art. 208, §2º, da CRFB, e qual o regime de responsabilização institucional adotado para as autoridades competentes em casos de oferta irregular?

15 - Bonificações e Premiações de Professores

a) Existe avaliação técnica independente, de natureza acadêmica ou produzida por órgãos externos, sobre a efetividade da política de bonificação na promoção dos resultados educacionais da rede estadual paulista, comparativa entre os exercícios de 2023, 2024, 2025 e 2026?

b) Quais foram os critérios técnicos que justificaram as alterações abruptas dos parâmetros de bonificação entre os exercícios mencionados, com variações de mais de 80% no quantitativo de beneficiados e flutuações expressivas nos montantes alocados (R\$ 450 milhões em 2023, R\$ 208 milhões em 2024, R\$ 544 milhões em 2025, R\$ 1 bilhão em 2026)?

- c) Existe parecer técnico interno ou externo sobre a higidez estatística da utilização do Provão Paulista para fins de bonificação e responsabilização funcional de docentes e gestores, considerando-se os alertas técnicos noticiados pela imprensa?
- d) Qual estudo comparativo de custo-benefício foi conduzido entre o modelo atual de bonificação por resultados e modelos alternativos focados na valorização permanente da carreira docente?
- e) Quais salvaguardas institucionais foram adotadas para evitar que a política de bonificação produza efeitos de exclusão sobre alunos vulneráveis das avaliações computáveis (seleção adversa), em prejuízo da equidade do sistema?

16 - Plataformização, Uso Obrigatório de Aplicativos Digitais, LGPD e Conflito de Interesses

- a) Qual o detalhamento integral das contratações de plataformas digitais, aplicativos e materiais didáticos digitais nos exercícios de 2023, 2024 e 2025, com discriminação dos respectivos valores, fundamentação técnica das aquisições e parecer comprobatório da eficácia pedagógica das ferramentas adquiridas?
- b) Existe avaliação técnica independente sobre o impacto das plataformas digitais sobre os indicadores de aprendizagem da rede estadual no exercício de 2024, comparável ou contraditória à Nota Técnica produzida pelo GEPUD/REPU em julho de 2025?
- c) A Pasta produziu Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (art. 5º, XVII, e art. 38 da LGPD) das principais plataformas digitais utilizadas obrigatoriamente na rede, com especial atenção ao tratamento de dados de crianças e adolescentes (art. 14 da LGPD)?
- d) Qual a documentação dos atos normativos que instituíram a obrigatoriedade do uso de plataformas digitais e a imposição de metas de conexão a docentes e gestores, e qual a relação nominal das punições funcionais aplicadas com fundamento nesses atos no exercício de 2024?
- e) Quais medidas de segregação decisória, declaração de impedimento e prevenção a conflito de interesses foram adotadas no âmbito da Pasta, considerando-se a vinculação societária do atual Secretário da Educação a empresa do setor de tecnologia educacional, à luz da Lei nº 12.813/2013?

f) Qual a posição da Administração diante das recomendações do GEDUC/MPSP de outubro de 2025 e da ação civil pública ajuizada pelo MPSP e pela Defensoria Pública em dezembro de 2025, e quais medidas foram adotadas para o cumprimento das obrigações decorrentes desses atos extrajudiciais e judiciais?

17 – Qualidade do Ensino

a) Quais medidas estão sendo adotadas para enfrentar a estagnação dos resultados educacionais nos anos iniciais, especialmente diante do não atingimento da meta do IDEB e da incapacidade de ampliar os ganhos de aprendizagem?

b) Quais estratégias estão sendo implementadas para reverter a estagnação observada nos anos finais, com foco na elevação do nível de aprendizagem e na redução da reprovação e da evasão escolar?

c) Quais ações específicas estão sendo desenvolvidas para enfrentar o baixo desempenho estrutural do ensino médio, considerando o distanciamento das metas, a estagnação dos indicadores e as perdas no fluxo escolar?

d) Quais providências estão sendo adotadas para ampliar o valor adicionado ao longo da trajetória escolar, garantindo que o avanço entre etapas resulte em ganhos efetivos e mensuráveis de aprendizagem?

e) Quais diagnósticos foram realizados para identificar as causas da perda de efetividade das políticas educacionais nos últimos anos, e quais mudanças estruturais estão sendo planejadas a partir desses diagnósticos?

f) Quais estratégias de médio e longo prazo estão sendo planejadas para superar o esgotamento do modelo atual, de modo a assegurar melhoria sustentável da aprendizagem, maior retenção de estudantes e cumprimento das metas educacionais?

g) Quais medidas específicas foram adotadas para enfrentar o quadro de fluência leitora documentado pelas próprias avaliações da Pasta, com 72,7% dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental classificados como pré-leitores ou leitores iniciantes ao final do ano letivo de 2024?

18 - Balanço de Cumprimento, Meta a Meta, do Plano Estadual de Educação (Lei Estadual nº 16.279/2016)

a) Apresente balanço pormenorizado e meta a meta do cumprimento de todas as 21 metas do Plano Estadual de Educação no período 2016-2024, com especificação numérica de cada indicador relativo a cada estratégia, cronograma das medidas adotadas, dotações orçamentárias correspondentes e justificativas detalhadas para os descumprimentos identificados.

b) Quais providências foram adotadas para a constituição da Instância Permanente de Negociação e Pactuação entre o Estado e os Municípios, prevista no §3º do art. 4º da Lei Estadual nº 16.279/2016, e qual a justificativa para sua não constituição até o presente momento?

c) Quais providências foram adotadas para a instituição, por lei específica, do Sistema Estadual de Educação, na forma do art. 7º da Lei Estadual nº 16.279/2016, considerando-se que o prazo legal para tanto encerrou-se em julho de 2018?

d) Quais relatórios bienais de monitoramento da execução do PEE-SP, previstos no §2º do art. 4º da Lei Estadual nº 16.279/2016, foram elaborados e divulgados ao longo do ciclo do plano, e qual a periodicidade efetivamente observada?

e) De que modo a Administração assegurou, no exercício de 2024 e exercícios anteriores, a observância do art. 10 da Lei Estadual nº 16.279/2016, segundo o qual o PPA, a LDO e a LOA do Estado deveriam ser formulados de maneira a assegurar dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PEE?

f) Quais estudos comparativos foram conduzidos entre os indicadores efetivos do PEE-SP ao final do ciclo prorrogado e as projeções utilizadas para a elaboração do projeto do novo Plano Estadual de Educação, e como tais estudos subsidiarão a transição para o próximo ciclo decenal?

Ao final, pugna o MPC pelo retorno dos autos para manifestação conclusiva na qualidade de *custos legis*.

São Paulo, 4 de maio de 2026.

ÉLIDA G. PINTO

PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS